

Klarlagd identitet

Om utlänningars rätt att vistas i Sverige,
inre utlänningskontroller och missbruk
av identitetshandlingar

*Betänkande av
Återvändandeutredningen*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:93

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24712-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Heléne Fritzon

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att – i syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige – lämna förslag, som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att *dels* ta fingeravtryck i identifieringssyfte, *dels* omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen fick även i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas. F.d. chefsrådmannen Richard Ljungqvist förordnades att från samma dag vara särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 16 maj 2017 polisinspektören Marie Dubois, Gränspolissektionen/Noa, departementssekreteraren Mikaela Eriksson, Justitiedepartementet, rätts-sakkunnige Örjan Johansson, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Oskar Jöberger, Justitiedepartementet, enhetschefen Åsa Nilsson, Säkerhetspolisen, och experten Patrik Pettersson, Migrationsverket.

T.f. rådmannen Lucie Macek har varit sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Återvändandeutredningen (Ju 2017:09).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 29 november 2017

Richard Ljungqvist

/Lucie Macek

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	23
2 Inledning	29
2.1 Allmän bakgrund	29
2.2 Utredningens uppdrag.....	31
2.3 Utredningens arbete	33
2.4 Betänkandets disposition.....	34
3 Gällande rätt	35
3.1 Inledning	35
3.2 Rätten att resa in och vistas i Sverige.....	35
3.3 Om rätt till inresa eller vistelse saknas	37
3.4 Inresekontroll.....	39
3.5 Inre utlänningskontroll	41
3.6 Fotografering och fingeravtrycksupptagning	42
3.7 Beslut om förvar.....	44
3.8 Eftersökande och omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar	45

3.9	Nationell och EU-rättslig lagstiftning till skydd för personuppgifter	45
3.10	Behandling av fotografier och fingeravtryck	47
3.11	Resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort	48
4	Informationssystem och pågående lagstiftningsarbete i EU	51
4.1	Inledning	51
4.2	Befintliga informationssystem.....	52
4.3	Pågående lagstiftningsarbete.....	55
4.3.1	Interoperabilitet	56
4.3.2	SIS	57
4.3.3	Ett smart in- och utresesystem (EES)	58
4.3.4	System för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS)	59
4.3.5	En reviderad Eurodacförordning	59
5	Allmänna utgångspunkter	61
5.1	Inledning	61
5.2	Betydelsen av klarlagd identitet	62
5.2.1	Något om migrationen till Europa och Sverige	62
5.2.2	Den nationella säkerheten	64
5.2.3	Barn och unga vuxna.....	65
5.2.4	Klarläggande av sökandes identitet i asylärenden	66
5.3	Skyddet för privatlivet och den personliga integriteten.....	69
5.4	Barns rättigheter	71
6	Inre utlänningskontroller.....	75
6.1	Inledning	75
6.2	Närmare om inre utlänningskontroller	75

6.2.1	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd	77
6.2.2	Tillsynsärende rörande inre utlänningskontroll	78
6.2.3	Teknikstöd	79
6.3	Behovet av författningsändringar	80
6.4	Överväganden	81
6.4.1	Behovet av inre utlänningskontroller	81
6.4.2	Förslag till ändringar i 9 kap. 9 § utlänningslagen	84
6.4.3	Integritetsfrågor	85
6.4.4	Kontroller på arbetsplatser	87
7	Fotografering och fingeravtryck	89
7.1	Inledning	89
7.2	Förutsättningar för att ta upp biometriska data	89
7.2.1	Biometriska data för identifiering	90
7.2.2	Biometriska data för uppehållstillståndskort	91
7.2.3	Biometriska data för kontroll av uppehållstillståndskort	93
7.2.4	Biometriska data för Schengenvisering och kontroll av en sådan visering	93
7.2.5	Förslag på ny bestämmelse om biometriska data för kontroll av resehandlingar	94
7.2.6	Biometriska data enligt Eurodacförordningen	94
7.2.7	Sammanfattning rörande biometriska data	95
7.3	Hanteringen av upptagna biometriska data	95
7.3.1	Allmänt om Polismyndighetens och Migrationsverkets behandling av personuppgifter	96
7.3.2	Kontroller och lagring i Migrationsverkets register	96
7.3.3	Kontroll mot och lagring i Eurodac	98
7.4	Behovet av författningsändringar	99
7.4.1	Biometriska data i samband med inre utlänningskontroll	99
7.4.2	Åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning	100

7.5	Överväganden	101
7.5.1	Upptagande av biometriska data i samband med inre utlänningskontroll.....	101
7.5.2	Barn och fingeravtryck	105
7.5.3	Utlämnings skyldigheter och tvångsmedel.....	107
7.5.4	Efterföljande hantering av biometriska data	109
8	Möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar	113
8.1	Inledning	113
8.2	Möjligheten att eftersöka handlingar vid inresekontroll....	113
8.3	Möjligheten att omhänderta handlingar.....	115
8.3.1	Omhändertagande av handlingar vid ansökan om uppehållstillstånd	115
8.3.2	Omhändertagande av handlingar i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut.....	116
8.4	Behovet av författningsändringar	117
8.5	Överväganden	118
8.5.1	Eftersökande av pass och andra identitetshandlingar	118
8.5.2	Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar	123
8.5.3	Digitala media.....	125
9	Missbruk av handlingar	127
9.1	Inledning	127
9.2	Gällande bestämmelser.....	128
9.2.1	Resedokument.....	128
9.2.2	Främlingspass	129
9.2.3	Migrationsverkets handläggning av ärenden rörande resedokument och främlingspass	131
9.2.4	Upphållstillståndskort	132
9.3	Omfattningen av missbruket	133
9.4	Överväganden	136

9.4.1	Resedokument	140
9.4.2	Främlingspass	144
9.4.3	Uppehållstillståndskort.....	149
10	Konsekvenser.....	151
10.1	Inledning	151
10.2	Ekonomiska konsekvenser.....	152
10.3	Konsekvenser för enskilda	155
10.4	Andra konsekvenser	157
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	161
11.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	161
12	Författningskommentar	163
12.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen	163
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:45	171
Bilaga 2	Exempel på resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort	181

Sammanfattning

Uppdraget

Det är en grundläggande skyldighet för en asylsökande att medverka till att försöka klarlägga sin identitet, alternativt att göra den sannolik. Antalet asylsökande som ger in en passhandling vid ansökningstillfället hos Migrationsverket är emellertid mycket lågt. Detta medför svårigheter såväl för prövningen av asylärendet som vid en verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I utredningens direktiv har regeringen framhållit att det, för att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten, är avgörande att personer, som efter en rättssäker prövning har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, återvänder så snabbt som möjligt, men att ett stort antal av dessa personer blir kvar i landet långa perioder. Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut försvåras ofta av att många håller sig undan eller saknar identitetshandlingar.

Regeringen har i direktiven också pekat på att ett ökande antal personer uppehåller sig i landet utan att alls söka uppehållstillstånd. I denna grupp, som huvudsakligen lever utanför samhället, finns många utsatta barn och unga vuxna. Inte minst ur ett barnperspektiv är det viktigt att minderåriga kan identifieras i ett tidigt skede. Det förekommer vidare att personer som vistas i landet uppträder under olika identiteter.

Det är enligt regeringen angeläget att myndigheterna får de verktyg som behövs för att arbeta effektivare med återvändandearärenden. En klarlagd identitet är viktig, dels för att prövningen av ärendet ska bli så korrekt som möjligt, dels ur ett säkerhetsperspektiv för att kunna ha kontroll över vilka som vistas i landet. Bestämmelserna i utlänningslagen bland annat om inre utlänningskontroller bör därför kompletteras. Regeringen anser det också

angeläget att myndigheterna har det stöd i lagstiftningen som behövs för att stävja missbruk av identitetshandlingar.

Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att, i syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige, lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck, dels omhändertaga pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen har även fått i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Utredningens förslag

Fotografering och fingeravtryck

Det bör i 9 kap. 8 § utlänningslagen införas en möjlighet för Polismyndigheten att fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck för det fall att utlänningens identitet och rätt att vistas i landet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 § samma kapitel (inre utlänningskontroll). Åtgärderna bör i sådana fall också få genomföras av Migrationsverket.

Den nedre åldersgränsen för när fingeravtryck får tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen bör vidare, av i betänkandet angivna skäl, sänkas till sex år. Samma nedre åldersgräns bör gälla vid upptagning av fingeravtryck i samband med kontroll enligt 9 § samma kapitel.

En utlänning, vars identitet eller rätt till vistelse inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, bör dessutom få medtas – inte endast kallas eller hämtas – för fotografering, fingeravtrycksupptagning och utredning om hans eller hennes rätt att vistas i landet. Fingeravtrycksupptagning ska dock inte gälla barn under sex år. Skyldigheten enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen att stanna kvar för utredning bör gälla även vid ett medtagande enligt 9 § samma kapitel.

Det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll bör kontrolleras mot befintliga register. Om kontrollen visar att utlänningen har rätt att vistas här i landet, bör det fotografi och de fingeravtryck som har tagits och de biometrisk data som har tagits fram i samband med kontrollen omedelbart förstöras. I annat fall bör fotografiet och fingeravtrycken lagras i ett nationellt register hos Migrationsverket till-

sammans med uppgifter om kontrollen och de identitetsuppgifter som framkommit i samband med denna. Sådan lagring är möjlig enligt redan gällande bestämmelser. Uppgifterna bör gallras senast tio år efter att de har registrerats. Bestämmelser om lagringstid bör dock tas in i förordning. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör ha direktåtkomst till uppgifterna i registret, vilket är möjligt enligt redan gällande bestämmelser.

Genom de föreslagna åtgärderna kommer myndigheternas möjligheter att fastställa en utlännings identitet och rätt att vistas i landet påtagligt förbättras.

Möjligheten att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar

Liksom vid en inresekontroll bör Polismyndigheten och Kustbevakningen i samband med en inre utlänningskontroll få kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Så bör kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när denne inte efterkommer sin skyldighet att på begäran visa upp pass eller andra handlingar, som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här.

Polismyndigheten och Kustbevakningen bör vidare, om det i samband med en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att utlännen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om dennes identitet, få ta hand om utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att denne får tillstånd att vistas här eller lämnar landet. Om det senare framkommer att utlännen har uppehållstillstånd i Sverige eller har rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, bör handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

De föreslagna åtgärderna kan i förekommande fall antas medverka till snabbare och effektivare verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Missbruk av handlingar

Missbruk av bland annat resehandlingar förekommer i inte ringa omfattning. År 2016 infördes vissa nya bestämmelser för att stävja missbruket av svenska hemlandspass. För resedokument och främlingspass, som också kan användas som resehandlingar, bör i den mån det är möjligt i princip gälla likartade bestämmelser som för svenska pass.

Resedokument bör inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

I andra fall än vad som avses i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen bör ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för utlännen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Ett resedokument bör återkallas i de fall som anges i 2 kap. 10 § utlänningsförordningen.

Resedokument bör ha en maximal giltighetstid på två år. Om ansökan om resedokument beviljas och sökanden har förlorat ett resedokument som utfärdats för honom eller henne inom de senaste fem åren före ansökan, bör det nya resedokumentets giltighetstid begränsas till ett år, om inte särskilda skäl talar mot en sådan begränsning.

Ansökan om främlingspass bör avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre främlingspass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Detta bör dock inte gälla om främlingspass ska utfärdas enligt 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

Ett giltigt främlingspass bör återkallas, om inte särskilda skäl talar mot det, i de fall som anges i 2 kap. 16 § utlänningsförordningen. Detta innefattar även det fall att ett provisoriskt främlingspass utfärdas för passinnehavaren.

Ett främlingspass bör ha en maximal giltighetstid på tre år.

Utredningen föreslår även vissa bestämmelser för de fall där sökanden har förlorat ett tidigare utfärdat resedokument eller främlingspass och det finns grundad anledning att misstänka missbruk.

Ett uppehållstillståndskort bör ha en maximal giltighetstid på tre år och bör som huvudregel lämnas ut personligen till den som det är utställt för.

Sverige bör vidare verka för att en centraliserad EU-databas ska skapas med information om bland annat uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort.

Några av utredningens förslag i denna del bör tas in i utlänningslagen medan förslagen i övrigt kan tas in i utlänningsförordningen eller Migrationsverkets föreskrifter avseende de nu behandlade handlingarna. De förslag som lagts fram kommer enligt utredningen påtagligt minska möjligheterna att missbruka de ifrågasvarande handlingarna.

Förslagets konsekvenser

Utredningen anser att det övergripande syftet med uppdraget, nämligen att i ökad utsträckning få personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige att återvända samt att stävja missbruk av vissa handlingar, bör kunna uppnås genom de lagda förslagen.

Förslagen bedöms vidare få den effekten att de inre utlänningskontrollerna blir effektivare, vilket bör leda till minskade kostnader på migrationsområdet, eftersom handläggningstiden för utlänningsärenden, såväl tillståndsärenden som avlägsnandeärenden, kan förväntas bli kortare. De förväntas också leda till ett effektivare verkställighetsarbete och därmed ökad förutsägbarhet för enskilda, som har fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Genom de föreslagna åtgärderna torde även samhällets kostnader för tillståndslösa personer minska. Förslagen kan emellertid komma att medföra vissa ökade kostnader för Polismyndigheten, som har det huvudsakliga ansvaret för de inre utlänningskontrollerna. Eventuella kostnadsökningar bör dock kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för myndighetens anslag. Vad utredningen föreslagit om giltighetstid för uppehållstillståndskort och utlämning av sådana kort kommer vidare enligt Migrationsverket att medföra ökade kostnader för verket. Dessa kostnadsökningar bör också kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för verkets anslag.

Föreslagna åtgärder när det gäller identifiering av utlänningar förväntas bland annat medföra ökade möjligheter att skydda utsatta personer, inte minst barn.

Åtgärderna torde också medverka till påtagliga förbättringar ur ett säkerhetsperspektiv. Terrorism och annan grövre gränsöverskridande brottslighet försvåras. Förslagen antas också ha positiva effekter när det gäller att bekämpa och avslöja brott i allmänhet och för det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan också medverka till att de integrationspolitiska målen uppnås.

Utredningens förslag bedöms inte leda till något sådant intrång i enskildas integritet som är oförenligt med gällande rätt. Med tillämpning av ny teknik i samband med de inre utlänningskontrollerna torde olägenheterna för enskilda tvärtom komma att minskas.

Förslagen bedöms inte i övrigt få några konsekvenser av sådant slag som det finns skäl att beakta.

Summary

Remit

An asylum seeker has a fundamental obligation to help to verify their identity, or alternatively to plausibly demonstrate it. However, the number of asylum seekers who submit a passport document when applying to the Swedish Migration Agency is very low. This causes difficulties both for the examination of asylum cases and for enforcement of refusal-of-entry or expulsion orders.

In the Inquiry's terms of reference, the Government stated that to be able to maintain a long-term, sustainable and humane migration policy that safeguards the right of asylum, it is crucial that people who have been issued with a final and non-appealable refusal-of-entry or expulsion order following legally certain examination processes return as quickly as possible; however, a large number of such people remain in the country for long periods. The enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders is often impeded by the subjects absconding or not having identity documents.

In the terms of reference, the Government also pointed to the fact that an increasing number of people remain in the country without ever applying for a residence permit. This group, who primarily live outside of society, includes many vulnerable children and young people. From a child perspective, in particular, it is important that minors can be identified at an early stage. Some people remaining in the country use a variety of identities.

In the Government's view, it is important that the authorities have the tools they need to work more effectively with return cases. Clearly establishing identity is important, firstly to ensure that the case is examined as correctly as possible, and secondly from a security perspective, to ensure oversight of who is in the country. The provisions in the Aliens Act on internal control of

aliens, for example, should therefore be supplemented. The Government also considers it important that the authorities have the necessary support in law to curb abuse of identity documents.

In light of this, with a view to reducing the number of people whose identity cannot be established while in Sweden, the Inquiry has been tasked with making proposals to give the Swedish Police Authority enhanced possibilities to take fingerprints, and to confiscate passports or other identity documents. The Inquiry has also been tasked with making proposals on how abuse of travel documents, alien's passports and residence permits can be counteracted.

The Inquiry's proposals

Photographs and fingerprints

A possibility should be introduced into Chapter 9, Section 8 of the Aliens Act for the Swedish Police Authority to photograph an alien and take their fingerprints if the alien's identity and right to remain in the country cannot be verified during a control under Section 9 of the same Chapter (internal control of aliens). The Swedish Migration Agency should also be permitted to implement these measures in such cases.

Moreover, the lower age limit for when fingerprints can be taken under Chapter 9, Section 8 of the Aliens Act should, for reasons outlined in the report, be lowered to six years of age. The same lower age limit should apply to the taking of fingerprints in connection with controls under Section 9 of the same Chapter.

It should also be possible for an alien whose identity and right to remain cannot be verified at an internal control of aliens to be escorted – not just summoned or collected – to be photographed and have their fingerprints taken, and for their right to remain in the country to be investigated. Fingerprinting should not apply to children under the age of six, however. The obligation under Chapter 9, Section 11 of the Aliens Act to remain for investigation should also apply upon escort under Section 9 of the same Chapter.

Photographs and fingerprints taken in connection with an internal control of aliens should be checked against existing registers. If this check shows that the alien is entitled to remain in Sweden, the photograph and fingerprints taken and the biometric data pro-

duced in connection with the control should immediately be destroyed. Otherwise, the photograph and fingerprints should be stored in a national register at the Swedish Migration Agency, as well as data about the control and the identity information that emerged in connection with it. Storage of this kind is possible under existing provisions. The data should be eliminated no later than ten years after registration. However, provisions on storage times should be incorporated into the ordinance. The Swedish Police Authority and the Swedish Security Service should have direct access to the data in the register, which is possible under existing provisions.

The proposed measures will tangibly improve the authorities' possibilities to establish an alien's identity and right to remain in the country.

Possibility to search for and confiscate passports and other identity documents

In connection with an internal control of aliens, just as in border controls, the Swedish Police Authority and the Swedish Coast Guard should be permitted to conduct personal searches of an alien and to search their luggage, hand luggage, handbags and other possession for passports and other identity documents. This should be possible to the extent necessary to ascertain the alien's identity and right to remain in Sweden, when the alien fails to fulfil their obligation to show, upon request, a passport or other documents proving their identity and that they are entitled to remain in the country.

Furthermore, if in connection with an internal control of aliens it is not possible to verify that an alien is entitled to remain in Sweden, or if their identity is uncertain, the Swedish Police Authority and the Swedish Coast Guard should be permitted to confiscate the alien's passport or other identity documents pending the alien receiving a permit to stay here, or leaving the country. If it later emerges that the alien has a residence permit in Sweden or is entitled to remain here on some ground other than that they have applied for a residence permit, the documents should be returned to them, unless there are special reasons for not doing so.

The proposed measures can, where effective, be expected to help ensure quicker and more efficient enforcement of refusal-of-entry and expulsion orders.

Abuse of documents

Abuse of documents, including travel documents, takes place to a not inconsiderable extent. In 2016, certain new provisions were introduced to curb abuse of Swedish passports. To the extent possible, similar provisions to those applicable to Swedish passports should in principle apply to travel documents and alien's passports, which can also be used for travel.

If so required by compelling considerations of national security or public order, a travel document should not be issued.

In cases other than those referred to in Chapter 2, Section 7 of the Aliens Ordinance, an application for a travel document should be rejected if in the five years prior to the application, three travel documents have been issued to the alien and there are no special reasons to approve the application.

In cases referred to in Chapter 2, Section 10 of the Aliens Ordinance, the travel document should be withdrawn.

A travel document should have a maximum validity period of two years. If an application for a travel document is granted and the applicant has lost a travel document issued to them within the five years prior to the application, the period of validity of the new travel document should be limited to one year, unless there are special reasons not to impose such a restriction.

An application for an alien's passport should be rejected if, in the five years prior to the application, three alien's passports have been issued to the applicant and there are no special grounds to approve the application. However, this should not apply if the alien's passport is to be issued pursuant to Chapter 2, Section 1a, second paragraph of the Aliens Act.

In cases referred to in Chapter 2, Section 16 of the Aliens Ordinance, a valid alien's passport should be withdrawn, unless there are special reasons not to do so. This also includes cases where a provisional alien's passport is issued to the passport holder.

An alien's passport should have a maximum validity period of three years.

The Inquiry also proposes certain provisions regarding those cases where there is valid reason to suspect misuse of a previously issued travel document or alien's passport.

A residence permit card should have a maximum validity period of three years, and should as a general rule be handed over personally to the person in whose name it is issued.

Furthermore, Sweden should push for the creation of a centralised EU database containing information on residence permits and residence permit cards, for example.

Some of the Inquiry's proposals concerning these matters should be incorporated into the Aliens' Act, while the rest of the proposals may be included in the Aliens' Ordinance or in the Swedish Migration Agency's regulations concerning the documents mentioned above. It is the Inquiry's opinion that the proposals laid out will considerably decrease the possibility to abuse the documents in question.

Consequences of the proposals

The Inquiry considers that it should be possible to achieve the overall objective of the remit – to ensure that more people without leave to remain in Sweden return to their country of origin and to curb abuse of certain documents – through the proposals made.

Furthermore, it is estimated that the proposals will have the effect of making internal controls of aliens more effective, which should reduce costs in the migration area, as processing times for aliens cases (both permit cases and removal cases) can be expected to be reduced. They can also be expected to lead to more efficient enforcement, and thus to greater predictability for individuals who are subject to final and non-appealable removal orders.

The proposed measures should also reduce the cost to society associated with people without permits. Nonetheless, the proposals may entail some increased costs for the Swedish Police Authority, which has primary responsibility for internal controls of aliens. However, it should be possible to finance any cost increases through redistribution within the Authority's appropriations. Moreover,

according to the Swedish Migration Agency, the Inquiry's proposals concerning validity periods of residence permit cards and the collection of such cards will entail increased costs for the Migration Agency. It should also be possible to finance these cost increases through redistribution within the Migration Agency's appropriations.

The proposed measures on identifying aliens are expected to increase the possibilities to protect vulnerable people, not least children.

These measures should also contribute to tangible security improvements, impeding terrorism and other serious cross-border crime. The proposals are expected to have a positive effect on law enforcement and the detection of crime in general, and on crime prevention. The proposals may also help achieve integration policy objectives.

It is not thought that the Inquiry's proposals will lead to any violation of individuals' privacy that is incompatible with applicable law. On the contrary, with the use of new technologies in internal controls of aliens, the inconvenience to individuals should be reduced.

The proposals are not expected to have any other consequences worthy of note.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 4 kap. 4 § och 9 kap. 8–9 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 b § och 9 kap. 4 a §, med följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

I fall utom dem som anges i 1 a § andra stycket ska ansökan om främlingspass avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

4 kap.

4 §

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.*

I fall utom dem som anges i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen ska ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

9 kap.

4 a §

Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

8 §¹

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, eller

3. det finns grund för att besluta om förvar.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, eller

3. det finns grund för att besluta om förvar.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får vidare fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningens identitet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

9 §²

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningen inte gör det, får polismannen kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörig-

¹ Senaste lydelse 2014:655.

² Senaste lydelse 2014:655.

landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

heter, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlännings identitet och rätt till vistelse i Sverige. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla. Om en visitation innebär att enbart utlännings tillhörigheter undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet samt, i de fall som anges i 8 § andra stycket, låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon *medtas för utredning* eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen. *Denne har då även i övrigt samma*

Kontroll enligt *första och andra styckena* får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

Kontroll enligt *denna paragraf* får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

11 §³

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna eller i samband med kallelse, *medtagande* eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2018.

³ Senaste lydelse 2015:91.

2 Inledning

2.1 Allmän bakgrund

Sverige deltar sedan början av 2000-talet operativt i Schengensamarbetet, det vill säga i det fördjupade gränskontrollsamarbete inom Europeiska Unionen (EU), som har till syfte att underlätta den fria rörligheten för personer. Förutom flertalet av EU:s medlemsstater är Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein med i Schengensamarbetet. De länder som deltar i samarbetet fullt ut (nedan Schengenländerna) har tagit bort personkontrollerna vid gränserna mellan sig. Villkoren för in- och utresa över Schengenområdets yttre gränser och reglerna om visering har harmoniserats och gränskontrollerna vid områdets yttre gränser har förstärkts.

Reglerna för resor mellan de deltagande länderna har samordnats. De deltagande länderna har också ett fördjupat polisiärt och rättsligt samarbete och ett gemensamt system för informationsutbyte, Schengen Information System (SIS), som gör det möjligt att utbyta data om bland annat eftersökta personer och föremål.

Ur säkerhetssynpunkt kompenseras avskaffandet av de inre gränskontrollerna delvis genom så kallade inre utlänningskontroller, som ska göra det möjligt för myndigheterna i medlemsstaterna att kontrollera 1) en utlännings identitet och 2) dennes rätt att vistas inom territoriet.

Genom åren har inom EU också antagits vissa gemensamma regler inom asylområdet. Det gäller såväl materiella regler, som syftar till att garantera en viss skyddsnivå för de skyddsbehövande, som regler för själva förfarandet vid prövningen av en asylansökan. En princip när det gäller förfarandet, som har slagits fast i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 (Dublinförordningen), är att den första medlemsstaten där en utlänning ansöker om asyl också ska vara ansvarig för

att pröva ansökan. För att säkerställa att en utlännings asylansökan prövas i bara en medlemsstat tas fingeravtryck på alla asylsökande som är fjorton år och äldre. Fingeravtrycken sparas i en databas, Eurodac, mot vilken en kontroll görs varje gång som en person ansöker om asyl.

Under de senaste åren har flykting- och migrationsströmmarna till Europa ökat mycket påtagligt. När flykting- och migrationskrisen trappades upp år 2015 blev det inte möjligt för vissa av EU:s medlemsstater att ta hand om alla människor som anlände dit irreguljärt via de yttre gränserna, eller att ta fingeravtryck på alla. Flyktingarna och migranterna tog sig vidare, transiterade, inom unionen. Fler människor än någonsin anlände och sökte asyl i Sverige, vilket ledde till ett hårt tryck på ansvariga myndigheter, på kommunerna och på regeringen. Mottagningssystemet var inte dimensionerat för det stora antal människor som kom hit. Regeringen konstaterade att situationen innebar både akuta utmaningar för flera samhällsviktiga verksamheter och ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Sverige ansåg sig därför tvunget, i likhet med flera av EU:s medlemsstater, att tillfälligt återinföra inre gränskontroller. Regeringen har den 10 november 2017 beslutat om fortsatt gränskontroll vid inre gräns till och med den 11 maj 2018.

I och med de ökade flykting- och migrationsströmmarna har det enligt regeringen, för att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asyrrätten, blivit viktigare än någonsin att de personer, som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft, så snabbt som möjligt återvänder till hemlandet eller till ett annat land där de har rätt att uppehålla sig. Ett stort antal av dessa personer blir dock kvar i Sverige under längre perioder. Verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslut försvåras bland annat av att många håller sig undan myndigheterna eller saknar identitetshandlingar. Antalet asylsökande i Sverige som har styrkt sin identitet genom att ge in en passhandling i samband med ansökan eller senare under asylärendets handläggning är mycket lågt.

Det har också noterats att ett ökat antal personer uppehåller sig i Sverige utan att över huvud taget ansöka om uppehållstillstånd. Många av dem lever utanför samhället och har inte kontakt med myndigheter. I gruppen finns ett antal utsatta barn och unga vuxna.

En del har skilts från sina familjer under resan till Europa. Åtskilliga har dock kommit hit mer eller mindre på egen hand. För att kunna skydda barn och unga vuxna är det viktigt att kunna identifiera dessa i ett tidigt skede.

Vidare har säkerhetssituationen i bland annat Europa de senaste åren förändrats på ett sådant sätt att det framstår som ytterst angeläget även utifrån ett säkerhetsperspektiv att känna till vilka som vistas i landet. På flera håll i Europa, även i Sverige, har det förekommit terroristhandlingar, som orsakat dödsfall och omfattande personskador. Terroristattentaten har visat hur viktigt det är att ha kontroll på vilka som vistas i landet. Gränsöverskridande brottslighet av annat slag är inte heller ovanlig. Den kan avse exempelvis narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, påtvingad prostitution och ekonomisk brottslighet. Det är inte så ovanligt att det i dessa sammanhang förekommer personer som uppträder under olika identiteter. Åtgärder som gör det möjligt för polis och säkerhetspolis att följa upp personer som utgör en risk för enskilda och samhället är därför av största betydelse.

2.2 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv har regeringen framhållit att det är angeläget att myndigheterna får de verktyg som behövs för att kunna arbeta effektivare med så kallade återvändandeärenden. Vad som eftersträvas är sålunda att det ska finnas en ordning, som leder till att de som inte har rätt att vistas i landet i första hand frivilligt återvänder till hemlandet eller till en annan plats där de har rätt att vistas, och som i andra hand gör det enklare att snabbt och effektivt med tvång avlägsna personer som saknar rätt att vistas här i landet. Avsikten är att myndigheterna, bland annat inom ramen för inre utlänningskontroller, ska få rätt att vidta vissa åtgärder riktade mot dem som blir föremål för en sådan kontroll.

Ett primärt syfte med åtgärderna är att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige. Enligt direktiven ska identifieringen av personer underlättas genom att ge bland annat Polismyndigheten utökade möjligheter att ta upp fingeravtryck på personer vars identitet inte är klarlagd och utökad befogenhet att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar.

I uppdraget ingår att redovisa nuvarande förutsättningar för fingeravtrycksupptagning, för behandling av upptagna fingeravtryck och för omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar samt undersöka omfattningen av missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort.

Utredningen ska enligt dess direktiv lämna förslag på de författningsändringar, som krävs för att den inre utlänningskontrollen ska kunna omfatta även upptagning av fingeravtryck på personer vilkas identitet inte är klarlagd, och för att hanteringen av fingeravtrycken därefter ska bli ändamålsenlig. I det sammanhanget kommer också betydelsen av andra så kallade biometriska data att behandlas.

Utredningen ska också ta ställning till om den nuvarande nedre åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning bör sänkas för att man på ett tidigt stadium ska kunna identifiera yngre personer och fånga upp utsatta minderåriga.

Utredningen ska vidare föreslå författningsändringar, som ger Polismyndigheten, och andra berörda myndigheter, en utökad befogenhet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Utredningen ska därvid överväga om författningsändringar är lämpliga och hur de i så fall bör vara utformade för att även undanhållna handlingar ska kunna omhändertas. I uppdraget ingår att analysera och redovisa vilken effekt de föreslagna åtgärderna kan förväntas få när det gäller återvändandet och enskildas situation i landet.

Förslagen ska i relevanta delar även omfatta Säkerhetspolisen.

Regeringen har i utredningens direktiv också framhållit att det är angeläget att motverka det missbruk av resehandlingar och uppehållstillståndskort som förekommer. Utredningen ska därför föreslå sådana nödvändiga författningsändringar som syftar till att stävja missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort, för resehandlingarnas del i likhet med vad som tidigare skett i fråga om svenska hemlandspass.

Beträffande samtliga förslag ska en beskrivning göras avseende de konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för kommuner och för enskilda. Integritetsfrågor och barnrättsperspektivet ska därvid belysas och beaktas.

Betänkandet ska enligt utredningsdirektiven redovisas senast den 1 december 2017. Regeringens direktiv till utredningen bifogas betänkandet, se bilaga 1.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen har haft omkring sex månader till sitt förfogande. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Utredningen höll sitt första sammanträde den 30 maj 2017. Därefter har ytterligare fem sammanträden med experterna hållits.

Polismyndigheten har på utredningens begäran lämnat närmare information om sitt arbete med inre utlänningskontroller och bland annat beskrivit vissa problem som poliser möter vid genomförandet av dessa. Polismyndigheten har också utvecklat skäl för behovet av att få fotografera utlänningen, ta dennes fingeravtryck och eftersöka identitetshandlingar, liksom behovet av tvångsmedel och behovet av tekniska lösningar när det gäller upptagning av fingeravtryck.

Säkerhetspolisen har i väsentliga delar anslutit sig till vad Polismyndigheten har anfört och tillagt bland annat att det är mycket viktigt för dess uppdrag att identifiera potentiella säkerhetsshot att inre utlänningskontroller utförs, att de är effektiva och att de personer som reser in i och uppehåller sig i Sverige kan identifieras och har laglig grund för att vistas i landet. Det är också viktigt att möjligheterna att illegalt ta sig in i landet är så små som möjligt.

Migrationsverket har på utredningens begäran bistått med vissa statistikuppgifter och beskrivit behovet för verkets del av den information som polisen kan samla in genom att dels ta upp biometriska data, dels eftersöka och omhänderta identitetshandlingar. Verket har vidare lämnat uppgifter om det regelverk som gäller för vilken information som verket får lagra och använda. Verket har också lämnat synpunkter när det gäller från vilken ålder fingeravtryck bör kunna tas, efterföljande hantering av biometriska data och omhändertagande och förvaring av identitetshandlingar. Verket har även lämnat upplysningar om hur verket hanterar ansökningar om resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort, när det finns misstankar om att tidigare utfärdade handlingar har missbrukats.

Justitiedepartementet har på utredningens begäran redogjort för pågående arbete inom regeringskansliet som utredningen bör beakta och den information som departementet har tillgång till när det gäller omfattningen av missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort. Departementet har vidare bistått

med att hämta in information om innehållet i utländsk rätt i vissa avseenden och lämnat synpunkter på vilka befogenheter att vidta tvångsåtgärder som berörda myndigheter bör ha i samband med att de genomför utlänningskontroller.

Utredningen har därutöver haft underhandskontakt med Kustbevakningen, som har beskrivit sin verksamhet rörande inre utlänningskontroller, omfattningen av sådana kontroller och sitt resursbehov med anledning av dessa.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med utredningens författningsförslag (kapitel 1), ett inledningskapitel med en allmän bakgrund och en redogörelse för utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2), en redogörelse för gällande rätt (kapitel 3) och för informationssystemen och pågående lagstiftningsarbete i EU (kapitel 4). Sedan följer ett kapitel med några allmänna utgångspunkter för utredningens arbete. Där redovisas bland annat varför det är viktigt att kunna klarlägga identiteten på utlänningar som vistas i Sverige. I kapitlet redogörs också översiktligt för vissa bestämmelser till skydd för privatlivet och den personliga integriteten och för barns rättigheter (kapitel 5). I nästa kapitel behandlas en del frågor i anslutning till reglerna om inre utlänningskontroller (kapitel 6). Sedan redovisas utredningens kartläggning, analys och överväganden i fråga om fotografering och fingeravtryck (kapitel 7), möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar (kapitel 8) och missbruk av handlingar (kapitel 9). Vissa uppgifter som utredningen inhämtat gällande innehållet i utländsk rätt redovisas i samband därmed. Betänkandet avslutas med en beskrivning av förslagets konsekvenser (kapitel 10), utredningens förslag och bedömning när det gäller ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kapitel 11) och utredningens författningsförslag med kommentarer (kapitel 12). Till betänkandet har fogats två bilagor, utredningens direktiv och exempel på resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

I detta kapitel redogörs inledningsvis för huvuddragen i gällande ordning när det gäller rätten att resa in och vistas i Sverige och den reglerade invandringen i övrigt (avsnitt 3.2–3.3). Sedan följer en översiktlig genomgång av bestämmelser rörande inresekontroller och inre utlänningskontroller (avsnitt 3.4–3.5). Därefter behandlas bestämmelser om fotografering och upptagning av fingeravtryck (avsnitt 3.6), beslut om förvar (avsnitt 3.7) och möjligheterna att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar (avsnitt 3.8). I därpå följande avsnitt redogörs kort för nationell och EU-rättslig lagstiftning till skydd för personuppgifter (avsnitt 3.9) och regleringen rörande behandling av fotografier och fingeravtryck (avsnitt 3.10). Slutligen redogörs för vilka bestämmelser som gäller beträffande resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort (avsnitt 3.11).

Kapitlet innehåller endast en översiktlig genomgång av gällande regler. De bestämmelser som är centrala för de frågor som utredningen ska behandla redovisas mera ingående i anslutning till utredningens kartläggning, problemformulering och överväganden i kapitlen 7–9. Bestämmelser i grundlagen och Europakonventionen till skydd för privatlivet och den personliga integriteten, liksom frågor om barns rättigheter, behandlas i kapitel 5.

3.2 Rätten att resa in och vistas i Sverige

Såsom nämnts i avsnitt 2.1 ingår Sverige i Schengensamarbetet, som innebär bland annat att de deltagande länderna har avskaffat sina gränskontroller vid de inre gränserna och samtidigt förstärkt kontrollerna vid de yttre gränserna. Schengenländerna har ett gemen-

samt regelverk för passage av Schengenområdet yttre och inre gränser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), nedan även benämnd gränskodexen. Den innehåller detaljerade bestämmelser om bland annat begreppen inre och yttre gränser, in- och utresekontroller och gränskontroll. Den är, liksom andra EU-förordningar, direkt tillämplig i Sverige. Den kompletteras av nationella regler. Dessa får inte avvika från eller reglera samma förhållande som gränskodexen. I gränskodexens artikel 6 anges de inresevillkor till Schengenområdet som gäller för tredjelandsmedborgare.¹

I svensk nationell rätt regleras rätten för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige i huvudsak i *utlänningslagen* (2005:716) och *utlänningsförordningen* (2006:97). Utlänning är en person som inte är svensk medborgare. I 1 kap. 5 § utlänningslagen finns en definition av begreppet inresa. Med inresa avses att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium.

I 2 kap. utlänningslagen anges villkoren för att en utlänning ska få resa in, vistas och arbeta i Sverige. Enligt 1 § i nämnda kapitel ska en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha pass. En utlänning som reser in i Sverige ska vidare enligt 3 § samma kapitel ha visering. Bestämmelser om visering finns i 3 kap. utlänningslagen, 3 kap. utlänningsförordningen och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen). För kortare vistelser kan visering beviljas enligt viseringskodexen (Schengenvisering). För vistelser längre än tre månader, dock högst ett år, kan en nationell visering beviljas enligt 3 kap. 4 § utlänningslagen, om det finns särskilda skäl. Av 2 kap. 8–8 a §§ utlänningslagen framgår vissa undantag från kraven på pass och/eller visering. Ytterligare undantag från kravet på visering framgår av 3 kap. 1 § utlänningsförordningen och av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001.

En utlänning ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige mer än tre månader. Undantag från kravet på uppehållstillstånd gäller enligt 8 b § samma kapitel för de utlänningar som är medborgare i något av de övriga nordiska

¹ Med tredjelandsmedborgare avses i gränskodexen personer som inte är medborgare i en medlemsstat i EU och som inte åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten.

länderna, som har uppehållsrätt eller som har visering för längre tid än tre månader.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Detta framgår av 5 kap. 18 § utlänningslagen, där det också anges att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas efter inresan. Vissa grupper har dock undantagits från förbudet att resa in i Sverige för bosättning utan att först ha beviljats uppehållstillstånd. Detta gäller bland annat de utlänningar som omfattas av reglerna om rätt till asyl eller annat skydd enligt 5 kap. 1 § eller 21 kap. 2, 3 eller 4 § utlänningslagen och utlänningar som bör beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § samma lag.

Det är vidare en grundläggande princip inom asylrätten att den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande tillåts att stanna kvar i det land där denne sökt skydd till dess att ansökan har färdigbehandlats. Av 12 kap. 8 a § första stycket utlänningslagen framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning i sådana fall inte får verkställas, innan ansökan har prövats och avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § utlänningslagen har vunnit laga kraft. Om Migrationsverket beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen eller utlänningen har utvisats på grund av brott, gäller dock särskilda regler.

För vissa kategorier av utlänningar, bland annat diplomatiska tjänstemän och deras familjer, tillämpas inte bestämmelserna om krav på visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. De ska dock ha hemlandspass. Detta framgår av 2 kap. 10 § utlänningslagen jämförd med 2 kap. 20–21 §§ utlänningsförordningen.

Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. utlänningslagen och i 3 a kap. utlänningsförordningen.

3.3 Om rätt till inresa eller vistelse saknas

En utlänning som inte har rätt att resa in respektive vistas i Sverige kan *nekas inresa*, *avvisas* eller *utvisas*. Om denne har sökt asyl i en annan medlemsstat i EU eller i Norge, Island, Schweiz eller Liechtenstein

(Dublinländerna) kan han eller hon i stället *överföras* till det landet med stöd av Dublinförordningen. Bestämmelser om nekad inresa finns i artikel 14 i gränskodexen. Bestämmelser om avvisning och utvisning finns i huvudsak i 8 kap. utlänningslagen.

För en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare finns de formella grunderna för avvisning, det vill säga sådana grunder som har samband med den generella utlänningskontrollen, i 8 kap. 2 § utlänningslagen. Det kan till exempel handla om att utlänningen saknar pass eller behövtlig visering, eller att han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i gränskodexen. I 8 kap. 3 § utlänningslagen finns grunder för avvisning som är hänförliga till utlänningens person. Det kan till exempel handla om att utlänningen på grund av särskilda omständigheter kan antas komma att begå brott här. Ett beslut om avvisning får enligt 5 § samma kapitel inte fattas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter att personen ankommit till Sverige. Därefter ska i stället ett beslut om utvisning fattas.

I 8 kap. 6 § utlänningslagen anges att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas, om denne uppehåller sig här men saknar 1) pass eller 2) de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet och han eller hon inte avvisas på samma grunder.

En utlänning kan även utvisas på grund av brott eller enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, bland annat om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller personen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott.

I 8 kap. 17 § utlänningslagen anges i vilka fall Migrationsverket respektive Polismyndigheten prövar frågan om avvisning. Av 18 § i samma kapitel framgår vidare att Migrationsverket som första instans ska pröva frågor om utvisning av en utlänning på grund av att denne saknar pass eller tillstånd att uppehålla sig här och om utvisning av en utlänning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

I 14 kap. utlänningslagen finns det bestämmelser om överklagande av beslut om bland annat avvisning och utvisning.

En utlänning som har avvisats eller utvisats genom ett lagakraftvunnet beslut är skyldig att självmant lämna landet inom en viss kortare tid. I annat fall kan beslutet verkställas med tvång. Vissa beslut om avvisning eller utvisning får verkställas även om de inte har vunnit

laga kraft. Bestämmelser om verkställighet finns i 12 kap. utlänningslagen.

I 20 kap. utlänningslagen finns det bland annat vissa straffbestämmelser. Av 1 § framgår sålunda att en utlänning, som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig här utan föreskrivet tillstånd och utan att ansökan om tillstånd har gjorts ska dömas till böter. Den utlänning, som uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt kodexen om Schengengränserna ska enligt 4 § dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

3.4 Inresekontroll

Reglerna för gränspassage finns i gränskodexen. Av artikel 5 framgår att *Schengenområdets yttre gränser* får passeras endast vid gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Enligt artikel 8 gäller vidare följande för kontrollen vid yttre gräns. Alla personer, såväl de som enligt unionsrätten har fri rörlighet som tredjelandsmedborgare, ska när de passerar en yttre gräns kontrolleras vad gäller deras identitet och nationalitet. Det ska också kontrolleras att personens resehandling är äkta och giltig. Kontrollen ska ske genom sökning i relevanta databaser och då särskilt Schengens informationssystem (SIS), Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och nationella databaser med information om stulna, förskingrade, förkomna och ogiltigförklarade resehandlingar. Sökning i SIS och andra relevanta databaser ska ske även för en kontroll av att personen inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. När det gäller resehandlingar med lagrade biometriska kännetecken ska det, om möjligt, även kontrolleras att uppgifterna i lagringsmediet (chipet) inte har manipulerats. För tredjelandsmedborgare gäller också de inresevillkor som anges i artikel 6 i gränskodexen. Dessa innebär, förutom vad som angetts ovan, att tredjelandsmedborgare ska visa upp erforderlig visering eller giltigt uppehållstillstånd samt handlingar som styrker syftet med vistelsen och som visar att de har tillräckliga ekonomiska medel för sitt uppehälle under vistelsen. För att tillåtas att resa in får tredjelandsmedborgare inte heller vara registrerade i SIS i syfte att nekas inresa.

SIS är ett för Schengenländerna gemensamt informationssystem i vilket deras myndigheter kan lägga in och söka fram uppgifter om bland annat personer som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta eller som ska nekas inresa i Schengenområdet. I SIS finns också registreringar om eftersökta föremål, bland annat resehandlingar som har anmälts vara stulna eller borttappade. SIS beskrivs närmare i avsnitt 4.2.

Enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen är det Polismyndigheten som ansvarar för kontroll av personer enligt gränskodexen. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten också hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att på egen hand utöva kontroll av sjötrafiken. Inresekontrollen kan således utföras, förutom av polismän, av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen.

Om en utlänning inte kan styrka sin identitet i samband med inresekontrollen, får dennes ansiktsfoto och fingeravtryck tas i identifieringssyfte. Personen får också kroppsvisiteras och dennes bagage med mera undersökas, om det är nödvändigt för att ta reda på hans eller hennes identitet och – i vissa fall – resväg. I samband med inresekontrollen får även bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel undersökas för att eftersöka personer, i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i gränskodexen.

Om en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa vid ankomsten till Sverige, ska enligt 6 kap. 4 § utlänningsförordningen Tullverket, Kustbevakningen, Migrationsverket eller en särskilt förordnad passkontrollant omedelbart underrätta Polismyndigheten och se till att utlänningen inte reser in i landet, innan Polismyndigheten har kontrollerat utlänningen.

En utlänning är enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen skyldig att stanna kvar för utredning i upp till sex timmar i samband med bland annat inresa och utresa. En polisman får hålla kvar personen, om han eller hon vägrar att stanna kvar för utredning.

Av artikel 13.1 i gränskodexen framgår att personer, som har passerat en gräns olagligt och som inte har rätt att vistas i landet, får omhändertaras inför ett eventuellt återvändande. I 10 kap. utlän-

ningslagen finns bestämmelser om förvar, vilka redovisas översiktligt i avsnitt 3.7.

När det gäller de *inre gränserna mellan Schengenländerna* är huvudregeln att någon gränskontroll av personer inte ska ske. De inre gränserna får alltså passeras överallt av alla personer, oavsett nationalitet, utan att någon in- eller utresekontroll genomförs. Detta framgår av artikel 1 och 22 i gränskodexen. Det finns emellertid en möjlighet för medlemsstaterna att, under vissa i kodexen angivna kriterier, tillfälligt återinföra inre gränskontroller. Denna möjlighet ska dock utnyttjas restriktivt och enligt ett i gränskodexen fastställt förfarande. I 6 kap. 5 § utlänningsförordningen finns ytterligare föreskrifter om hur ett sådant beslut fattas. Sverige och flera andra europeiska länder utnyttjade som bekant denna möjlighet hösten 2015 som en följd av den extremt ökande mängden flyktingar och migranter som sökte sig till Europa. Sveriges regering motiverade beslutet att återinföra gränskontroller vid inre gräns med att situationen innebar akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället, stora påfrestningar för flera samhällsviktiga verksamheter samt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Regeringen har i maj respektive november 2017 beslutat att förlänga beslutet om vissa inre gränskontroller i högst sex månader, senast fram till och med den 11 maj 2018.

Befogenheterna för den som utför en inresekontroll är desamma vare sig det rör sig om inre eller yttre gränskontroll.

3.5 Inre utlänningskontroll

Det förhållandet att gränskontrollerna vid de inre gränserna inom Schengenområdet har avskaffats hindrar inte andra typer av personkontroller, som inte har samma verkan som inrese- eller utresekontroller. Detta framgår av artikel 23 i gränskodexen. Som exempel anges bland annat kontroller som syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet samt stickprovskontroller. En annan typ av tillåten personkontroll är den så kallade inre utlänningskontrollen, som innebär en kontroll av en utlänning som finns inne i landet. Syftet är att kontrollera utlänningens rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium. Bestämmelserna om inre utlänningskontroller fastställs genom nationell lagstiftning.

I Sverige regleras inre utlänningskontroller i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Vid en sådan kontroll är utläningen skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Utläningen är också skyldig, som ett led i den inre utlänningskontrollen, att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utläningen inte gör det, får denne hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av utlänningsens personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att denne inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

En förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska få vidtas är att det finns *grundad anledning att anta* att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns *särskild anledning till kontroll*. Innebörden av dessa två rekvisit behandlas av Rikspolisstyrelsen i dess föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll, RPSFS 2011:4 (FAP 273-1).

Inre utlänningskontroller utförs i regel av polisen. De får utföras över hela landet och ska vara en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kustbevakningen ansvarar för inre utlänningskontroller i och i anslutning till sjötrafiken. En inre utlänningskontroll kan således utföras, förutom av polismän, av tjänstemän vid Kustbevakningen för vilka alltså pass eller andra handlingar också måste visas upp.

De inre utlänningskontrollerna behandlas närmare i kapitel 6, liksom utredningens överväganden i vissa frågor i anslutning till sådana kontroller.

3.6 Fotografering och fingeravtrycksupptagning

I gällande lagstiftning regleras möjligheten att fotografera en utlännings och/eller ta dennes fingeravtryck, utan att det finns någon koppling till brottslig verksamhet, i 9 kap. 8–8 c §§ utlänningslagen, i viseringskodexen och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 (Eurodacförordningen). Vissa tillämpningsföreskrifter finns i utlänningsförordningen.

Enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen *får* Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlännings och ta dennes fingeravtryck,

om 1) han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, 2) han eller hon ansöker om uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, eller 3) det finns grund för att besluta om förvar. Om personen i fråga söker asyl, det vill säga ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, ska fingeravtryck tas enligt artikel 9 i Eurodacförordningen. Enligt artikel 14 i Eurodacförordningen ska fingeravtryck vidare tas på tredjelandsmedborgare som gripits i samband med att de olagligen passerat en yttre gräns. I samtliga nu nämnda fall får fingeravtryck dock bara tas om personen har fyllt 14 år.

I 9 kap. 8 a–b §§ utlänningslagen finns bestämmelser om fotografering och upptagning av fingeravtryck för att lagras i ett lagringsmedium (chip) i uppehållstillståndskort och för att kunna kontrollera att innehavaren av uppehållstillståndskortet är samma person som kortet har utfärdats för. Fingeravtryck för lagring i ett chip i uppehållstillståndskort tas bara på personer som har fyllt sex år.

I viseringskodexen finns det bestämmelser om fotografering och fingeravtrycksupptagning i samband med att en tredjelandsmedborgare ansöker om en Schengenvisering. Fingeravtryck tas på viseringsökande från tolv års ålder. Enligt 9 kap. 8 c § utlänningslagen får vid inrese- eller utresekontroll fotografi och fingeravtryck tas på en utlänning som har en Schengenvisering, i syfte att kontrollera hans eller hennes identitet och viseringens äkthet.

Beslut om att ta fotografi eller fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen fattas enligt 6 kap. 14 § utlänningsförordningen av den befattningshavare som ansvarar för att utredning genomförs i ett ärende som rör uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning eller av den som har till uppgift att fatta beslut om förvar.

Polisen har enligt 10 § första stycket 4 punkten *polislagen* (1984:387) befogenhet att, om det behövs, använda tvång eller våld för att kunna genomdriva beslutet om fotografering och fingeravtrycksupptagning. Migrationsverket har inte motsvarande befogenhet men har enligt 9 kap. 10 § utlänningslagen rätt att begära biträde av Polismyndigheten för att verkställa sådana beslut som verket har fattat men som den berörda personen vägrar att följa.

Migrationsverket har i 6 kap. 17 § utlänningsförordningen bemyndigats att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för

verkställigheten av bestämmelserna om fingeravtryck och fotografi i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

3.7 Beslut om förvar

Som framgår av föregående avsnitt är det i vissa fall en förutsättning att det finns grund för att besluta om förvar för att myndigheterna ska få fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck. Bestämmelser om förvar avseende utläningar finns i 10 kap. utlänningslagen.

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar

- om dennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd *och* han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig, *och* utlännings rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (så kallat *identitetsförvar*, 10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen),
- om det är nödvändigt för att en utredning om utlännings rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (så kallat *utredningsförvar*, 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen),
- om det är sannolikt att utläningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket samma lag (så kallat *sannolikhetsförvar*, 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen), eller
- om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (så kallat *verkställighetsförvar*, 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen).

Beslut om förvar av en utlänning enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 utlänningslagen får meddelas endast om det finns en risk att personen annars kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige, avvika, hålla sig undan eller på annat sätt hindra verkställigheten. Vid bedömningen om det finns en avvikanterisk får hänsyn tas endast till i 1 kap. 15 § samma lag uppräknade omständigheter.

Möjligheterna att ta barn, det vill säga personer som inte fyllt 18 år, i förvar regleras i 10 kap. 2–3 §§ utlänningslagen och är betydligt snävare än vad som gäller beträffande vuxna.

I 10 kap. 4–5 § utlänningslagen finns det bestämmelser om begränsningar för hur länge vuxna respektive barn får hållas i förvar.

I Dublinförordningen finns också vissa bestämmelser om förvar.

3.8 Eftersökande och omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

I samband med en inresekontroll enligt gränskodexen får, som redan nämnts, den polisman eller tjänsteman som sköter inresekontrollen kroppsvisitera en utlänning och undersöka utlänningens bagage, handresgods, handväskor och liknande. Så får ske i syfte att ta reda på utlänningens identitet eller dennes resväg till Sverige, om resvägen är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet. Det framgår av 9 kap. 2 § utlänningslagen, där det också finns närmare bestämmelser om kroppsvisitationen.

En utlännings pass och andra identitetshandlingar får enligt utlänningslagen omhändertas i två situationer, nämligen 1) när utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, antingen i samband med inresan till landet eller vid ett senare tillfälle, eller 2) när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Detta framgår av 9 kap. 4–5 §§ utlänningslagen.

I övrigt saknar utlänningslagen bestämmelser om möjligheter att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar. I rättegångsbalken regleras emellertid Polismyndighetens möjligheter till beslag i brottmål. I 20 § polislagen regleras vidare möjligheten att göra en husrannsakan för att söka efter föremål – inbegripet handlingar – som polisen ska omhänderta med stöd av lag eller annan författning.

3.9 Nationell och EU-rättslig lagstiftning till skydd för personuppgifter

Sedan slutet på 1960-talet har dataregistreringen av personuppgifter i samhället ökat närmast lavinartat. För att skydda enskilda mot sådana otillbörliga intrång i den personliga integriteten som kunde

bli följden av den ökade dataregistreringen antogs år 1973 en första dataskyddsrättslig reglering genom *datalagen* (1973:289). Samma år inrättades Datainspektionen, som än i dag ansvarar för tillsynen över behandling av personuppgifter.

Numera finns den grundläggande dataskyddsrättsliga regleringen i *personuppgiftslagen* (1998:204), som kompletteras av *personuppgiftsförordningen* (1998:1191). Genom personuppgiftslagen genomfördes i svensk rätt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Personuppgiftslagen är teknikneutral och tillämpas på helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och på manuell behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Dess bestämmelser är generellt tillämpliga.

I lagen definieras bland annat vad som avses med personuppgifter och behandling av sådana uppgifter. Där anges också vissa grundläggande krav för all behandling av personuppgifter, till exempel för vilka ändamål uppgifter får samlas in och behandlas, begränsningar i vilka slags uppgifter som får behandlas, krav på att de uppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och att fler personuppgifter inte får behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till detta ändamål. Vidare ska de personuppgifter som behandlas vara riktiga och, om nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifter får som regel inte heller bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Den som – ensam eller tillsammans med andra – bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen utpekas som personuppgiftsansvarig och svarar för att behandlingen av personuppgifter följer lagens krav.

Vid sidan av personuppgiftslagen finns det specialförfattningar med bestämmelser som rör behandling av personuppgifter, så kallade särskilda registerförfattningar. Syftet med dessa är att anpassa lagstiftningen efter de särskilda behov som finns inom olika verksamhetsområden i den offentliga sektorn. Exempel på sådana sär-

skilda registerförfattningar är *utlänningsdatalagen* (2016:27), *polisdatalagen* (2010:361) och *kustbevakningsdatalagen* (2012:145).

Ett omfattande reformarbete inom EU har resulterat i en ny dataskyddsreglering. Europaparlamentet och rådet antog således den 27 april 2016 en allmän dataskyddsförordning och ett dataskyddsdirektiv för det brottsbekämpande området. Förordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018 och direktivet ska vara implementerat i nationell rätt senast den 6 maj 2018.

I enlighet med vad som gäller allmänt för EU-rättsliga förordningar kommer förordningen att bli direkt tillämplig i Sverige. Dataskyddsutredningen har därför i betänkandet *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:39) föreslagit att personuppgiftslagen och personuppgiftsförordningen ska upphävas och att de kompletterande bestämmelser som är av generell karaktär ska samlas i en ny övergripande lag och förordning om dataskydd.

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt betänkande *Brottsdatalag* (SOU 2017:29) vidare föreslagit att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen, som ska kompletteras av en förordning. Lagen föreslås vara generellt tillämplig inom det område som direktivet reglerar och, i förekommande fall, subsidiär till särskilda registerförfattningar. En anpassning till den nya dataskyddsregleringen av ett antal sådana registerförfattningar har föreslagits i samma utrednings slutbetänkande *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning* (SOU 2017:74).

3.10 Behandling av fotografier och fingeravtryck

Insamling, lagring och användning av fotografier eller fingeravtryck för exempelvis sökning och jämförelser utgör personuppgiftsbehandling. Sådan behandling hos Polismyndigheten och Migrationsverket i verksamhet, som rör bland annat utlänningars inresa och vistelse i Sverige eller utlänningars utresa eller avlägsnande härifrån, regleras i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen (2016:30). För behandling av personuppgifter med stöd av lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, viseringskodexen och Eurodacförordningen gäller dock i stället bestämmelser i dessa författningar, i Europaparlamentets och rådets

förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 (SIS II-förordningen) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 (VIS-förordningen).

Polismyndighetens personuppgiftsbehandling såvitt avser fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av rättegångsbalkens regler på grund av misstanke om brott regleras i polisdatalagen.

Av 14 § utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket får föra separata register över de fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Där framgår också i vilka syften uppgifterna får användas. I 2–3 §§ utlänningsdataförordningen anges vilka uppgifter som får behandlas i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck. Där finns också föreskrifter om gallring. Migrationsverket får med stöd av nämnda bestämmelser *dels* ett fingeravtrycksregister med asylsökandes fingeravtryck, *dels* den centrala utlänningsdatabasen (CUD), där de fotografier, som tas med stöd av 9 kap. 8–8 a §§ utlänningslagen på asylsökande och övriga personer som ansöker om uppehållstillstånd, lagras jämte andra uppgifter. Uppgifterna lagras i upp till tio år.

De fingeravtryck som enligt Eurodacförordningen ska tas på alla asylsökande över 14 år och på tredjelandsmedborgare eller statslösa personer över 14 år, som gripits i samband med att de olagligen passerat en yttre gräns, registreras i informationssystemet Eurodac. De lagras där i upp till tio år när det gäller asylsökande och upp till 18 månader när det gäller de personer som olagligen passerat en yttre gräns. Bestämmelserna härom och om användningen av uppgifterna i Eurodac finns i Eurodacförordningen. I Eurodac registreras i dagsläget inte fotografier utan bara fingeravtryck.

Behandlingen i övrigt av fotografier och fingeravtryck går igenom i avsnitt 7.3.

3.11 Resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort

För flyktingar eller statslösa personer får Migrationsverket utfärda *resedokument*, som är en särskild passhandling för resor utanför Sverige. I vissa fall inte bara får, utan ska, Migrationsverket utfärda sådana dokument på grund av Sveriges konventionsåtaganden. Bestämmelser om resedokument finns i 4 kap. 4 § utlänningslagen,

2 kap. 7–10 §§ och 4 kap. 9 § utlänningsförordningen och Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 03/2017).

Migrationsverket får också, och ska i vissa särskilt angivna fall, utfärda ett *främlingspass* för en utlänning som inte har någon handling som gäller som pass. Som huvudregel utfärdas dock inte något sådant pass om verket bedömer att personen har möjlighet att skaffa ett hemlandspass. Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass för honom eller henne. Bestämmelser om främlingspass finns i 2 kap. 1 a § utlänningslagen, 2 kap. 13–16 §§ utlänningsförordningen och Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument.

Migrationsverket utfärdar vidare bevis om uppehållstillstånd i form av *uppehållstillståndskort*. Ett sådant kort är alltså inte någon rese- eller identitetshandling, utan enbart ett bevis på att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. En person kan därför inte använda sig av endast uppehållstillståndskortet för en resa. Han eller hon kan däremot resa med kortet tillsammans med ett hemlandspass eller en resehandling utfärdad av Migrationsverket. Bestämmelser om uppehållstillståndskort finns i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 (nedan EU-förordningen om uppehållstillståndskort), i 4 kap. 19 a och 22 §§ och 5 kap. 3 § utlänningsförordningen och i Migrationsverkets föreskrifter om uppehållstillståndskort (MIGRFS 06/2011).

Bestämmelserna om resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort går närmare igenom i kapitel 9.

4 Informationssystem och pågående lagstiftningsarbete i EU

4.1 Inledning

För bland annat gränsförvaltningen och samarbetet kring den inre säkerheten inom unionen och Schengenområdet har det i EU utvecklats olika informationssystem till stöd för medlemsstaterna och deras myndigheter. Systemen har många beröringspunkter. De har dock utvecklats vid olika tidpunkter för olika behov och olika användare. De är baserade på olika rättsregler och avtal och bygger på olika tekniska och verksamhetsmässiga lösningar. Bristen på samordning mellan systemen försvårar för myndigheterna att samarbeta effektivt över myndighetsgränserna.

Som redan framhållits ökade under år 2015 flykting- och migrationsströmmarna till EU kraftigt. Samtidigt valde ett antal EU-medborgare att åka till bland annat Syrien för att delta i striderna där. Ett flertal stora terroristattentat drabbade vidare medlemsstaterna. Säkerhetsfrågor kom i fokus och det blev tydligt för EU:s institutioner att det inte fungerar att hantera verksamhetsområdena gränskontroll, migrationshantering och brottsbekämpning var för sig utan att de måste ses som en helhet. Såväl Europeiska rådet som rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) uttryckte att det var viktigt att de informationssystem som används av myndigheterna inom dessa olika områden skulle länkas samman och bli interoperabla, det vill säga kunna fungera tillsammans.

Europeiska kommissionen väckte i sitt meddelande till Europaparlamentet och Rådet den 6 april 2016 med titeln *Starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet* (COM[2016] 205 final) frågan om hur EU:s informationssystem skulle kunna

stödja skyddet av de yttre gränserna och den inre säkerheten bättre. Kommissionen lade fram förslag om att inrätta två nya informationssystem, dels ett in- och utresesystem, EES, dels ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd, ETIAS. Kommissionen presenterade också några alternativ för att uppnå interoperabilitet.

I detta kapitel genomgås inledningsvis de huvudsakliga informationssystem som finns i dag inom de verksamhetsområden som är av intresse för utredningen (avsnitt 4.2). Därefter behandlas huvuddragen i pågående lagstiftningsarbete i EU för att stärka kontrollen vid de yttre gränserna och öka den inre säkerheten inom unionen. Det gäller såväl förslag om revideringar av befintliga system som inrättande av nya system och förbättringar av interoperabiliteten mellan de olika systemen (avsnitt 4.3).

De föreslagna ändringarna är ännu inte beslutade utan dessa är under behandling.

4.2 Befintliga informationssystem

De tre huvudsakliga centraliserade informationssystem som utvecklats av EU för gränsförvaltning och inre säkerhet är *Schengens informationssystem (SIS)*, som innehåller ett brett spektrum av registreringar om personer och föremål, *informationssystemet för viseringar (VIS)*, som innehåller uppgifter om viseringar för kortare vistelser inom Schengenområdet (så kallade Schengenviseringar) och *Eurodac-systemet*¹ med biometriska data i form av fingeravtryck från asylsökande och från tredjelandsmedborgare, som har gripits i samband med att de passerat de yttre gränserna olagligt. Dessa tre system kompletterar varandra.

SIS, som kort presenterats i föregående kapitel, används bland annat vid personkontrollerna vid in- och utresor i Schengenområdet och vid kontroll av utländska medborgare inne i landet. Det är också ett viktigt verktyg i det brottsbekämpande arbetet och underlättar det praktiska samarbetet mellan Schengenländerna, till exempel när det gäller ömsesidig rättslig hjälp och utlämning. I *SIS* kan varje Schengenland via ett nationellt register, som är en del av systemet, föra in uppgifter om personer och om fordon eller andra

¹ Se avsnitt 3.10.

föremål som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta och samtidigt begära att en viss åtgärd ska vidtas om personen eller föremålet påträffas vid en gränskontroll eller i ett annat Schengenland. I SIS finns också registreringar i syfte att en viss person ska nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenländerna. Vidare finns där uppgifter om objekt som är anmälda försvunna, stulna eller på annat sätt är eftersökta, bland annat – såvitt här är av intresse – pass och andra identitetshandlingar. I varje medlemsland finns det en nationell kontaktpunkt, ett så kallat Sirenekontor, som bland annat ansvarar för registreringarna i SIS. I Sverige är det Polismyndigheten som ansvarar för det nationella register som är en del i SIS. Den internationella enheten på Nationella operativa avdelningen (Noa) har uppgiften att vara Sirenekontor.

Det SIS som är i bruk i dag är en vidareutveckling av det ursprungliga informationssystemet och benämns ibland SIS II. Till skillnad från vad som gällde för den tidigare versionen av systemet får numera även biometriska data i form av fotografier och fingeravtryck lagras i SIS. Biometriska data varken kan eller får dock i dagsläget användas för sökning i systemet utan bara för jämförelser i identifieringssyfte. Att fingeravtryck ska få användas för sökning så snart det är tekniskt möjligt framgår emellertid av artikel 22 c i SIS II-förordningen. Arbete med att ta fram en teknisk lösning pågår och sökfunktionen beräknas kunna tas i bruk under år 2018.

I Sverige har Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket direktåtkomst till alla typer av registreringar i SIS. Det har även Migrationsverket, när verket bistår Polismyndigheten i gränskontrollverksamhet. Säkerhetspolisen har direktåtkomst till registret i sin verksamhet för att förebygga och utreda brott. Vissa andra myndigheter har rätt att få tillgång till sådana uppgifter ur registret, som de behöver i sin verksamhet. Till exempel har myndigheter och domstolar som prövar ärenden om visering tillgång till uppgifter om framställningar om att en person ska nekas inresa till och uppehållstillstånd i ett Schengenland.

Registreringar om personer och föremål får inte bevaras i SIS längre än vad som är nödvändigt för det syfte som registreringen har. En översyn ska göras med jämna mellanrum. För de flesta registreringar om personer ska en översyn göras vart tredje år. Det krävs ett aktivt beslut i samband med översynen att registreringen

fortfarande behövs för att den ska vara kvar i systemet. Annars gallras uppgifterna.

VIS innehåller uppgifter om så kallade Schengenviseringar, det vill säga viseringar för kortare vistelser för att besöka eller passera genom Schengenområdet. Nationella viseringar, det vill säga viseringar för vistelse en längre tid i en medlemsstat och som beviljas i enlighet med nationell rätt, registreras inte i systemet. I *VIS* lagras uppgifter om viseringsansökningar och beslut om Schengenviseringar, såväl bifalls- som avslagsbeslut. Där registreras också beslut om att återkalla, upphäva eller förlänga utfärdade Schengenviseringar. I ansökningsakten, som upprättas i *VIS* och lagras under en period av fem år, finns bland annat uppgifter om sökanden, eventuell referensperson och vissa uppgifter om resan. Akten innehåller även ett digitalt fotografi av sökanden och samtliga tio fingeravtryck från sökande som är tolv år eller äldre och kan lämna fingeravtryck. Efter fem år raderas uppgifterna automatiskt.

Andra befintliga verktyg som används inom gränsförvaltningen är Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (*SLTD*) och systemet för förhandsinformation om passagerare (*API*-uppgifter) på ankommande flygningar till EU.

SLTD innehåller uppgifter om pass och andra resehandlingar, som de utfärdande myndigheterna har anmält som stulna eller förkomna till Interpol, inklusive information om stulna passunderlag. Resehandlingar, som anmälts som stulna eller förkomna till myndigheterna i länder som deltar i Schengensamarbetet, registreras såväl i *SLTD* som i *SIS*.

API står för Advance Passenger Information, alltså förhandsinformation om passagerare. *API*-uppgifterna består av information som ingår i en resehandling, såsom en resandes fullständiga namn, födelsedatum, nationalitet, resedokumentets nummer och typ, information om gränsövergångsstället för utresa och inresa och transportuppgifter. *API*-uppgifter samlas vanligen in av flygbolaget vid incheckningen och överförs till immigrationsmyndigheterna i ankomstlandet. Syftet är att underlätta för myndigheterna att identifiera irreguljära migranter vid ankomsten.

När det gäller brottsbekämpning, brottsutredning och rättsligt samarbete har EU utvecklat verktyg för informationsutbyte i form av den så kallade Prümramen och det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (*Ecris*).

Prümramen, som grundar sig på Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008, innebär ett fördjupat gränsöverskridande samarbete mellan myndigheter som ansvarar för att förebygga och utreda brott. Detta sker i huvudsak genom ett automatiserat utbyte av DNA-profiler, fingeravtryck och uppgifter om fordon, som redan finns lagrade i medlemsstaternas befintliga databaser. Några nya databaser har alltså inte inrättats med anledning av rådsbeslutet. Medlemsstaterna är därutöver skyldiga att bistå varandra i vissa fall och har också möjlighet att delta i frivilligt operativt samarbete.

Genom *Ecris* kan myndigheterna via ett säkert nätverk utbyta uppgifter om fällande domar, som har meddelats mot en viss person av brottmålsdomstolar inom Europeiska unionen.

Andra viktiga informationssystem på området är Europols informationssystem, som är en centraliserad databas för information om brottslighet, där medlemsstaterna kan lagra och söka uppgifter om grov brottslighet och terrorism, PNR-systemet för passageraruppgifter, som innehåller information som samlats in av lufttrafikföretag i samband med beställning och bokning av flygbiljetter respektive vid incheckning och som är avsett att kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och annan grov brottslighet, samt tullmyndigheternas informationssystem.

4.3 Pågående lagstiftningsarbete

I de följande avsnitten redogörs för ett antal förslag, som kommissionen har lagt fram i syfte att bland annat få effektivare gränskontroller, stärka den inre säkerheten i EU och underlätta återvändande. Om förslagen antas, kommer det för Sveriges del att innebära bland annat en skyldighet att se till att berörda myndigheter fotograferar och tar fingeravtryck även på utlänningar som befunnits vistas olovligt i Sverige och överföra deras biometriska data till Eurodac. Fingeravtryck på dessa personer och övriga personkategorier som omfattas av Eurodac ska vidare tas redan från sex års ålder och återvändandebeslut ska registreras i SIS så snart de har meddelats.

4.3.1 Interoperabilitet

I sitt meddelande från april 2016 om starkare och smartare informationssystem för gränser och säkerhet pekade kommissionen på strukturella brister i de befintliga informationssystemen. Bristerna avsåg bland annat att informationssystemen är många och att de administreras på olika sätt och att strukturen för uppgiftshanteringen på områdena gränskontroll och säkerhet är splittrad, med information som lagras separat i olika system som sällan är sammankopplade, vilket leder till bristande insyn.

Kommissionen presenterade några alternativ för att få interoperabilitet mellan systemen och gav en expertgrupp, HLEG, i uppgift att bedöma om de föreslagna åtgärderna är nödvändiga, om de är genomförbara tekniskt, om de är proportionella och vilka konsekvenser de skulle få för uppgiftsskyddet. HLEG ombads också att identifiera och uppmärksamma brister och potentiella informationsluckor, som orsakas av att informationssystemen är komplexa och fragmenterade. HLEG bestod bland annat av experter från medlemsstaterna och de associerade Schengenländerna och från olika EU-organ. HLEG lämnade sin slutrapport den 16 maj 2017. Av rapporten framgår att gruppen har kommit till slutsatsen att det är nödvändigt och tekniskt genomförbart att arbeta mot följande tre lösningar för interoperabilitet:

- en europeisk sökportal med hjälp av vilken olika informationssystem kan samköras
- en gemensam biometrisk matchningstjänst för att möjliggöra sökningar i olika informationssystem med biometriska uppgifter, och
- en gemensam databas med identitetsuppgifter för att kunna upptäcka om en person har registrerats under flera identiteter i olika databaser.

HLEG har i sin slutrapport rekommenderat ytterligare åtgärder för att underlätta informationsutbyte och samla uppgifter av betydelse för brottsbekämpning. Enligt gruppen bör man överväga att skapa en centraliserad EU-databas med information om viseringar för längre vistelse, uppehållstillstånd och uppehållskort, så att medlems-

staterna får bättre möjligheter att kontrollera sådana handlingars giltighet, när de har utfärdats i en annan medlemsstat.

Kommissionen har som målsättning att det ska finnas interoperabilitet mellan informationssystemen i EU senast år 2020. Målet är att gränskontrolltjänstemän, poliser, migrationstjänstemän och rättsliga myndigheter ska ha tillgång till nödvändig information för att bättre kunna skydda de yttre gränserna och förbättra den inre säkerheten.

4.3.2 SIS

Kommissionen har lämnat förslag på tre separata förordningar när det gäller användningen av SIS för gränskontroll, brottsbekämpning (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) och återvändande.

Enligt förslaget till förordning om användning av SIS för gränskontrolländamål ska Europol, Frontex och nationella viseringsmyndigheter få utökad tillgång till den information i SIS, som de behöver för att fullgöra sina uppgifter. Vidare ska EES och den centrala enheten för ETIAS få tillgång till viss information i SIS. Nya möjligheter och skyldigheter att verifiera en persons identitet med hjälp av fingeravtryck ska införas, liksom möjligheter till sökning med hjälp av ansiktsgenkänning, fotografier och handflateavtryck, så snart det blir tekniskt möjligt. Det ska också bli obligatoriskt att registrera alla inreseförbud, som har utfärdats för tredjelandsmedborgare i enlighet med återvändandedirektivet (2008/115/EG).

Enligt förslaget till förordning om användning av SIS på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete ska nationella procedurer för användning av SIS harmoniseras, särskilt vad gäller användning i syfte att bekämpa terrorism och för att skydda barn som löper risk att bortföras av en vårdnadshavare.

Enligt förslaget till förordning om användning av SIS för återvändande ska medlemsstaterna bli skyldiga att registrera ett återvändandebeslut i SIS så snart som det har fattats. När personen har lämnat EU:s territorium ska den beslutande medlemsstaten få en bekräftelse på att så skett. Verkställighetsåtgärder ska kunna vidtas om personen anträffas inom territoriet. Förslaget förutsätter systematiska utresekontroller vid yttre gräns.

4.3.3 Ett smart in- och utresesystem (EES)

Kommissionen har som nämnts föreslagit ett in- och utresesystem, EES, för att modernisera och effektivisera gränskontrollen för tredjelandsmedborgare, både viseringspliktiga och viseringsfria, som besöker Schengenområdet för en så kallad kortare vistelse (maximalt 90 dagar inom en period av 180 dagar) eller för vistelser som baseras på en så kallad rundresevisering (en ny typ av visering för en period om upp till ett år).

EES ska vara ett centralt in- och utresesystem, som är interoperabelt med VIS. Kommunikation mellan medlemsstaterna och det centrala systemet ska ske genom ett enhetligt utformat gränssnitt.

I EES ska registreras såväl alfanumeriska som biometriska uppgifter om respektive resenär för att säkerställa en identifiering och undvika att identiteter och resehandlingar missbrukas. De biometriska data som ska samlas in och registreras ska vara fyra fingeravtryck och en ansiktsbild.

Tidpunkten för resenärens in- respektive utresa ur EU ska, i stället för att som i dag stämplas i passet, registreras i EES med hjälp av resehandlingens alfanumeriska uppgifter och biometri. Med hjälp av systemet ska gränskontrollanten kunna se om personen har rest in eller ut tidigare eller om denne har vistats för länge inom Schengenområdet, utan att som i dag behöva räkna ut tillåten resterande vistelse tid manuellt. Även beslut om nekad inresa ska registreras i systemet.

Syftet med EES är i första hand att hantera de ökande resandeflödena till EU och att komma till rätta med att vissa personer överskrider den tillåtna viseringstiden. Tillgång till systemet ska ges till i första hand gränskontrollerande myndigheter och myndigheter med ansvar för att utfärda viseringar.

Systemet syftar även till att bekämpa identitetsbedrägerier och missbruk av identitetshandlingar, irreguljär invandring och hot mot EU:s säkerhet. Uppgifterna i systemet ska därför under särskilda förutsättningar också få användas i brottsbekämpande syfte, för att bekämpa allvarlig kriminalitet och terrorism.

Uppgifterna i systemet ska enligt förslaget få lagras i fem år. För de tredjelandsmedborgare som har överskridit sin tillåtna vistelse tid och som inte återfunnits när datalagringstiden går ut, ska en medlemsstat kunna besluta om att skapa en registrering i SIS innan uppgifterna i EES raderas.

4.3.4 System för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS)

Förslaget om ETIAS innebär att det införs ett krav på ett inresetillstånd för viseringsfria tredjelandsmedborgare för att de ska få resa in i Schengenområdet. Resenären måste då ansöka om och få beviljat ett inresetillstånd före ankomsten till gränskontrollen vid Schengenområdets yttre gräns.

Ansökan ska göras elektroniskt på hemsidan för ETIAS, där den resande kommer att få svara på ett antal frågor som bland annat rör identitet, kontaktuppgifter, resedokument och resedestination. Systemet kommer därefter att automatiskt processa uppgifterna för att kontrollera om angiven identitet och resedokument stämmer överens, om personen är efterlyst, om denne har meddelats inreseförbud eller om det finns information som tyder på att resenären kommer att stanna längre inom Schengenområdet än tillåtet. Under processen ska det bland annat göras automatiska sökningar i system såsom SIS, Interpols register över resedokument, EES, Ecris, VIS och Eurodac.

Om det vid den automatiska behandlingen påträffas uppgifter om den sökande i någon av databaserna, eller om svaren på bakgrundsfrågorna föranleder närmare kontroller, ska ansökan i stället behandlas manuellt.

Vid inresa i Schengenområdet kommer kontroll av registrerat inresetillstånd i ETIAS att bli en del av den obligatoriska gränskontrollen. Transportörer ska vara skyldiga att verifiera att det finns ett giltigt inresetillstånd i ETIAS före ombordstigning.

4.3.5 En reviderad Eurodacförordning

Enligt förslaget till reviderad Eurodacförordning ska tillämpningsområdet för Eurodac utvidgas och registreringar i systemet kunna ske även i syfte att identifiera tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i medlemsstaterna och som har rest in irreguljärt vid unionens yttre gränser, och att underlätta förfaranden för återvändande och återtagande. Den nedre åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning sänks till sex år. Ytterligare en biometrisk uppgift – en ansiktsbild – ska samlas in av medlemsstaterna och lagras i det centrala systemet tillsammans med andra personuppgifter, innebärande att Eurodac i detta avseende kommer att överensstäm

med andra system, såsom ETIAS. Tanken är att i framtiden kunna använda en programvara för ansiktsigenkänning. Lagringstiderna för informationen i Eurodac med avseende på tredjelandsmedborgare, som grips när de reser in i EU irreguljärt vid de yttre gränserna, förlängs från 18 månader till fem år. Även uppgifter om tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen ska kunna lagras i fem år. Lagringstiden kommer därmed att ligga i linje med andra EU-databaser på området rättsliga och inrikes frågor (RIF) och den period under vilken en irreguljär migrant kan åläggas ett inreseförbud enligt återvändandedirektivet.

Enligt förslaget ska det också vara tillåtet att dela uppgifter om en irreguljär migrants identitet med behöriga myndigheter i tredje land, om det är nödvändigt att utbyta denna information, dock bara för återsändandeändamål. Syftet är att underlätta utfärdandet av nya resehandlingar och att ursprungslandet ska återta personen. Någon information om att asylansökan har lämnats in inom EU får dock inte lämnas, om det kan äventyra säkerheten för en asylsökande som fått avslag eller leda till en kränkning av personens grundläggande rättigheter.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Inledning

Utöver vad som anges i utredningens direktiv finns det ett antal förhållanden som har utgjort utgångspunkter för utredningens överväganden. Dessa utgångspunkter behandlas i detta kapitel.

Det är av flera skäl viktigt att kunna klarlägga identiteten på utlännningar som vistas i Sverige. I avsnitt 5.2 redogörs, efter en mera allmän genomgång av migrationssituationen (avsnitt 5.2.1), för några sådana skäl, nämligen betydelsen från säkerhetssynpunkt av att myndigheterna har kontroll över vilka personer som vistas i landet (avsnitt 5.2.2), behovet av att kunna identifiera barn och unga vuxna (avsnitt 5.2.3) samt betydelsen av en klarlagd identitet i utlänningsärenden (avsnitt 5.2.4).

Utredningen ska enligt direktiven redogöra för konsekvenserna av sina förslag för den enskildes integritet och för barn ur ett barnperspektiv. Sådana aspekter har självfallet varit ytterst viktiga, när utredningen har gjort sina överväganden i de frågor som utredningen har haft att behandla. I detta kapitel lämnas därför en allmän redogörelse för vissa bestämmelser till skydd för privatlivet och den personliga integriteten (avsnitt 5.3) samt för vissa aspekter rörande barns rättigheter (avsnitt 5.4), som bakgrund till utredningens överväganden i de frågor som ska behandlas enligt utredningens direktiv.

5.2 Betydelsen av klarlagd identitet

5.2.1 Något om migrationen till Europa och Sverige

Under de senaste åren har, som en följd av bland annat de väpnade konflikterna i Syrien, Irak och Afghanistan samt oroligheterna i Somalia och andra afrikanska länder, flykting- och migrationsströmmarna till Europa ökat kraftigt. Men inte bara väpnade konflikter och allvarliga etniska och religiösa motsättningar mellan olika folkgrupper, utan även sociala och ekonomiska förhållanden som råder i åtskilliga länder i världen, har bidragit till att människor har sökt sig till Europa i hopp om en bättre framtid. Enligt statistikuppgifter från Eurostat¹ har under åren 2015–2016 nästan 2,5 miljoner tredjelandsmedborgare registrerats som asylsökande (förstagångssökande) i EU. Till detta stora antal kommer ett inte obetydligt antal människor som, när flykting- och migrationskrisen trappades upp år 2015, EU:s medlemsstater inte förmådde att ta hand om och registrera. Det totala antalet flyktingar och migranter som anlant till EU under perioden är således större än vad som nyss angetts.

Det har dessutom uppmärksammats att ett ökat antal personer uppehåller sig inom EU utan att ansöka om uppehållstillstånd i något land. Många av dessa personer lever utanför samhället och har inte kontakt med myndigheter. På samma sätt lever också många utlänningar som stannat kvar i landet, trots att de fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd i någon av EU:s medlemsstater. Det finns sålunda även ett stort antal tillståndslösa – ofta benämnda papperslösa – personer i Europa.

Sverige har under lång tid värnat asylrätten och humanitära värden och har varit ett av de länder i Europa som har haft den mest generösa flyktingpolitiken. Grunden för vår utlänningslagstiftning är samtidigt principen om en reglerad invandring, det vill säga att det krävs uppehållstillstånd för att få bosätta sig i Sverige och att ett sådant tillstånd i många fall ska finnas före inresan i landet, en princip som samtliga riksdagspartier ställde sig bakom när den nuvarande utlänningslagen enhälligt antogs år 2005.

¹ Eurostat är ett generaldirektorat inom Europeiska kommissionen med uppgift att sammanställa och redovisa officiell statistik för Europeiska unionen och dess medlemsstater.

I samband med den stora flyktingvågen till EU åren 2015–2016 tog sig fler människor än någonsin vidare, transiterade, till Sverige och ansökte om asyl. Under perioden oktober–november detta år, då tillströmningen var som störst, kom det sammanlagt över 75 000 asylsökande till Sverige. Av dessa var ungefär en fjärdedel ensamkommande barn. Ansvariga myndigheter och kommunerna fick svårt att klara av ansträngningen. Kommuner Lex Sarah-anmälde sig själva för att de inte längre kunde sköta sitt mottagande på ett säkert sätt och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap slog larm om att viktiga samhällsfunktioner inte klarade av ansträngningen. Regeringen ansåg till följd härav, som tidigare nämnts, sig i november 2015 nödgad att återinföra gränskontroller vid inre gräns och föreslå att den svenska asyllagstiftningen tillfälligt skulle anpassas till minimikraven enligt internationella konventioner och EU-rätten. Detta innebar tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, slopad rätt till uppehållstillstånd för kategorin övriga skyddsbehövande och begränsad rätt till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd. Syftet med anpassningen av asyllagstiftningen var att minska inflödet av människor för att skapa ett andrum för det svenska flyktingmottagandet. Den tillfälliga lagstiftningen är alltså gällande. Antalet nya asylsökande i Sverige har därefter minskat till knappt 29 000 personer år 2016 och drygt 11 400 personer första halvåret 2017.

Trots minskningen av antalet asylsökande, är ett mycket stort antal personer inskrivna i asylprövningssystemet i Sverige. Många av dessa har inte tillräckliga skyddsskäl och kommer att få beslut om utvisning. Ett problem i det sammanhanget är det inte obetydliga antal personer som i den situationen ”går under jorden”, det vill säga stannar kvar i landet, trots att beslutet om utvisning innebär en skyldighet att inom viss kortare tid lämna landet. Det har beräknats att mellan 20 000 och 50 000 sådana tillståndslösa personer för närvarande vistas i Sverige och berörda myndigheter gör bedömningen att den gruppen ökar.

5.2.2 Den nationella säkerheten

Säkerhetssituationen i bland annat Europa har de senaste åren förändrats på ett sådant sätt att det framstår som mycket angeläget utifrån ett säkerhetsperspektiv att känna till vilka som vistas i vårt land. De terroristattentat som har förekommit i Europa under senare tid har tydligt visat hur viktigt det är att ha kontroll på vilka som vistas här.

Säkerhetspolisen i Sverige bedömer att det främst finns tre typer av hot: islamistiskt motiverad terrorism, politiskt motiverad terrorism och separatistiskt motiverad terrorism. Störst bedöms risken för attentat av islamister. Säkerhetspolisen har bedömt att den sammantagna terrorhotnivån i Sverige befinner sig på en förhöjd hotnivå år 2017 (grad 3 på en femgradig skala). Som den mest troliga hotbilden bedöms den typ av attentat som i april i år skedde på Drottninggatan i Stockholm, där tillvägagångssättet och målvalet i stor utsträckning liknar andra terrorattentat som genomförts i Europa.

Även när det gäller brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet i Sverige vid annan gränsöverskridande brottslighet, är brottsmisstänkta identitet av stor betydelse. Brottsmisstankarna kan exempelvis avse människohandel och påtvingad prostitution, narkotikasmuggling och vapensmuggling men även grövre våldsoch tillgreppsbrott. Det är inte så ovanligt att det i dessa sammanhang förekommer personer som uppträder under olika identiteter. Åtgärder som gör det möjligt för polis och säkerhetspolis att följa upp personer som utgör en risk för enskilda och samhället är därför angelägna.

Inom EU pågår det sedan några år tillbaka ett intensivt arbete för att stärka säkerheten i unionen och effektivt bemöta säkerhetshot. På grund av omvärldssituationen har sålunda frågor om gränskontroller, migrationshantering och brottsbekämpning kommit i fokus. Inför ett beslut i rådet om en uppdaterad strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen för år 2015–2020 tog Europeiska kommissionen fram en övergripande handlingsplan, Europeiska säkerhetsagendan (COM [2015] 185 final), som publicerades den 28 april 2015. Kommissionen konstaterade i denna agenda att säkerhet är en av de viktigaste frågorna för unionens medborgare och att hotet från terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet

kräver att unionens brottsbekämpande myndigheter samarbetar fullt ut och delar resurser och underrättelser. Kommissionen uttryckte i ett pressmeddelande om agendan att ett medlemslands inre säkerhet är lika med alla medlemsländers inre säkerhet. Huvudregeln inom Schengenområdet är ju att det ska råda fri passage över de inre gränserna såväl för de egna medborgarna som för utlänningar.

Kommissionen fastställde i agendan viktiga principer för EU:s arbete med att effektivt bemöta säkerhetshot, bland annat att ha ett gemensamt fokus på intern och extern säkerhet, dela mer information och samarbeta mer på operativ nivå samtidigt som det måste råda full överensstämmelse avseende människors grundläggande rättigheter. Kommissionen underströk i flera avsnitt i agendan vikten av att fullt ut utnyttja befintliga verktyg såsom SIS och Europols informationssystem.

Som framgått av redovisningen i kapitel 4 pågår det redan lagstiftningsarbete rörande flera projekt som syftar till att stärka säkerheten i EU och motverka terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet, bland annat genom att få bättre kontroll över vilka personer som släpps in och får lov att vistas i medlemsstaterna.

5.2.3 Barn och unga vuxna

En stor andel av de flyktingar och migranter som har kommit till Europa och Sverige de senaste åren är barn och unga vuxna. Av de personer som den 1 juli 2017 var registrerade som boende i Migrationsverkets mottagningssystem var ungefär en tredjedel barn under 18 år. Det har också noterats att ett ökat antal unga personer uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd. Många av dem lever utanför samhället och har inte kontakt med myndigheter. En del av dessa barn och unga vuxna har skilts från sina familjer under resan till Europa. Åtskilliga har dock kommit hit mer eller mindre på egen hand.

Det ligger i sakens natur att barn och unga vuxna riskerar att fara illa när de befinner sig i en sådan otrygg tillvaro som det innebär att leva utanför samhället i ett land, där man inte har tillstånd att vistas. De riskerar inte bara att bli offer för andras kriminella gärningar och utnyttjas för exempelvis prostitution eller tiggeri.

Det finns också en risk att de själva hamnar i kriminalitet. För att kunna skydda barn och unga vuxna är det viktigt att kunna identifiera dessa i ett tidigt skede.

Det finns även ett behov av att så snart som möjligt identifiera utlänningar som uppger sig vara underåriga men som inte är det. Vuxna asylsökande, som felaktigt uppger en lägre ålder än sin verkliga, tar i anspråk resurser från samhället som de inte har rätt till. Det är också av sociala skäl och för att kunna skydda barn viktigt att vuxna personer inte placeras på samma boenden som barn. Även när ett avlägsnandebeslut ska verkställas är det viktigt att känna till personens rätta ålder. I detta sammanhang kan nämnas vissa uppgifter, som utredningen fått rörande verkställighetsärenden till Marocko. I februari 2017 införde Sverige och Marocko en ny rutin för identifiering av individer med ärenden för verkställighet till Marocko. Marockanska myndigheter har sedan dess identifierat och lämnat accept för återtagande av 288 personer. Av dessa hade 199 uppgett att de var underåriga vid tidpunkten för asylansökan. Det visade sig dock att endast 13 av dem verkligen var underåriga.

5.2.4 Klarläggande av sökandes identitet i asylärenden

Det har, sedan den stora ökningen i antalet asylsökande i Sverige år 2015, varit en hög belastning på asylsystemet och på samhället. Till detta kommer att antalet asylsökande som styrker sin identitet genom att ge in en passhandling i samband med ansökan är mycket lågt här i landet. Enligt uppgifter från Migrationsverket har under åren 2011–2016 passhandling saknats vid registreringen av ansökan i mellan 81 och 91 procent av fallen. För år 2017, fram till juli månad, är andelen asylsökande som inte uppvisat pass vid ansökan 84 procent.²

Enligt uppgifter som Migrationsverket har lämnat till utredningen förekommer det att utlänningar likväl har identitetshandlingar som inte visas upp för myndigheterna. Det förekommer nämligen att handlingar, vars existens har undanhållits, påträffas senare. Det har

² Som en jämförelse kan nämnas att i Tyskland i samband med asylansökningarna, enligt uppgift, saknas passhandling bara i cirka 60 procent av ärendena.

också hänt att personer självmant ger in handlingar, som de tidigare har undanhållit Migrationsverket.

Redan i det betänkande som lämnades av Utredningen för översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1) och i den därpå följande propositionen (prop. 1988/89:86) noterades det att det hade blivit allt vanligare att asylsökande saknade identitetshandlingar. Föredragande statsrådet anförde att det visserligen förekom att människor har tvingats fly hals över huvud och inte fått med sig några resehandlingar eller att de inte har haft någon möjlighet att få ut några resehandlingar i hemlandet. Detta kunde emellertid inte förklara den höga andelen asylsökande utan dokument. I stället ansågs det i många fall handla om medveten dokumentförstöring eller undanhållande av handlingar. I lagstiftningsärendet föreslogs flera åtgärder i syfte att motverka dokumentförstöring, vilka också genomfördes. Det infördes bland annat en möjlighet att i reseedokument och främlingspass anteckna att innehavaren inte hade styrkt sin identitet och ökade möjligheter att dels ta utlänningar i förvar för identitetskontroll och utredning, dels efterforska handlingar i samband med inresekontrollen.

Flertalet av de problem som föredragande statsrådet tog upp i den angivna propositionen som en följd av den ökade dokumentlösheten hos asylsökande är emellertid aktuella än i dag.

När handlingar som styrker identiteten saknas, innebär det att stora resurser måste läggas ned på utredningar om bland annat utlänningsens hemvist och resväg för att försöka utröna gentemot vilket land eventuella skyddsskäl ska prövas. Det förhållandet att asylsökande saknar handlingar som styrker identiteten försvårar därför avsevärt utredningen i ärendet om uppehållstillstånd och är en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna i asylärenden blir onödigt långa. Den omständigheten att en asylsökandes identitet inte går att klarlägga medför också att uppehållstillstånd kan komma att beviljas för personer som kommit hit av andra orsaker än att de behöver skydd.

En väsentlig rättssäkerhetsfaktor i utlänningsärenden är att sökanden kan räkna med ett slutligt beslut inom rimlig tid. När handläggningstiderna är långa innebär det en lång tid i ovisshet för de enskilda sökandena, vilket medför att många drabbas av allvarliga psykiska besvär. En lång handläggningstid kan också bidra till att asylsökande som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får

svårare att acceptera att de måste lämna landet och i stället väljer att leva gömda i Sverige. Problemen som är kopplade till dokumentlösheten drabbar således inte bara de personer som har verkliga skyddsskäl och som får vänta längre än nödvändigt på att få sin sak prövad, utan även dem som inte bedöms ha skyddsskäl och som slutligen får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Särskilt bekymmersamt är detta när barn är inblandade. En lång handläggningstid innebär dessutom höga kostnader för samhället.

Den omständigheten att många asylsökande inte företer pass eller andra giltiga identitetshandlingar medför inte bara svårigheter vid prövningen av skyddsbehovet. Det uppstår även problem vid verkställigheten av avlägsnandebeslut. Att det finns resehandlingar är i de allra flesta fall en förutsättning för att verkställighet ska kunna äga rum. När det saknas tillförlitliga uppgifter om identiteten är det ofta svårt att få nya resehandlingar utfärdade för utlänningen. Det kräver ofta stora arbetsinsatser och verkställigheten fördröjs. När resehandlingar saknas och sådana inte har kunnat anskaffas i eller från Sverige eller utlänningen endast har ett EU laissez-passer som resehandling, krävs det dessutom ofta en eskorterad utresa, vilket kräver personalresurser och drar stora kostnader.

Förutom att det är kostsamt för samhället, måste ett system där avvisnings- och utvisningsbeslut inte verkställs inom rimliga tider också anses otillfredsställande av andra skäl. När verkställigheten drar ut på tiden kan de berörda personerna nämligen invaggas i falska förhoppningar om att de kanske trots allt får stanna kvar. Det gäller inte minst barnen. Det är naturligtvis påfrestande att leva i en sådan ovisshet.

Det bör också framhållas att det även är av betydelse för den enskilde utlänningen att kunna styrka sin identitet i händelse av att han eller hon får uppehållstillstånd. Om identiteten inte är styrkt, får detta anges på de identitets- och resehandlingar som utfärdas för utlänningen. Personens möjligheter att resa blir då mer begränsade. Han eller hon riskerar även att ett beviljat uppehållstillstånd kan komma att återkallas, om det senare kommer fram att han eller hon har uppgett fel identitet. Också möjligheterna att få svenskt medborgarskap fördröjs vid oklar identitet. Ett av kraven för att en utlännings ska kunna beviljas svenskt medborgarskap är nämligen att han eller hon har styrkt sin identitet. Om det inte kan ske, kan svenskt medborgarskap bara beviljas om han eller hon sedan minst

åtta år har haft hemvist här i landet *och* kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. En oklar identitet påverkar således individen även på längre sikt, efter det att uppehållstillstånd beviljats.

5.3 Skyddet för privatlivet och den personliga integriteten

Utredningen har funnit att det finns skäl att i ett separat avsnitt behandla vissa bestämmelser till skydd för människors privatliv och personliga integritet. I anslutning till sina överväganden och förslag kommer utredningen att återkomma till vilka konsekvenser förslagen kan få för den enskildes integritet.

I 1 kap. 2 § regeringsformen slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna får som huvudregel inte utsätta enskilda för – såvitt här är av intresse – frihetsberövanden, påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev och hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal. Detta framgår 2 kap. 6 § första stycket och 8 § regeringsformen. Var och en är också enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet enligt 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen är emellertid inte absolut utan får begränsas i lag. I 2 kap. 25 § regeringsformen, som reglerar skyddet för utländska medborgares fri- och rättigheter, anges exempelvis sådana begränsningar. Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) måste dock respekteras. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår således att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med dessa åtaganden. Europakonventionen har genom lagen (1994:1219) inkorporerats i svensk rätt och gäller därmed, liksom vissa av dess tilläggsprotokoll, sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige.

Uttrycket ”kroppsligt ingrepp” i regeringsformen avser främst våld mot människokroppen men också läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. En utförlig exemplifiering av föreskrifter om tvångsmässiga kroppsliga ingrepp finns i en bilaga till betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter* (SOU 1975:75 s. 355–365). Enligt bilagan ska tvångsmässigt tagande av fingeravtryck betraktas som ett kroppsligt ingrepp, däremot inte tvångsmässigt tagande av fotografi. Till påtvingat kroppsligt ingrepp hör polisiärt våld.

När det gäller Europakonventionen stadgas i dess artikel 8.1 att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och i sådant fall *endast* om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Detta framgår av konventionens artikel 8.2. Det har anförts att rätten till respekt för familjelivet inbegriper bland annat en rätt till skydd mot att bli fotograferad (jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377). I prop. 2014/15:32 s. 26 har regeringen uttalat att det likaså får antas att fingeravtryckstagning omfattas av skyddet enligt konventionens artikel 8.1. Offentliga myndigheter får således enbart fotografera någon och ta dennes fingeravtryck med stöd av lag och i sådant fall om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till de intressen som utredningen nyss redogjort för.

För att laglighetskriteriet ska vara uppfyllt krävs det bland annat att den nationella författningen lever upp till vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. Reglerna ska sålunda vara tillräckligt tydliga för att tillämpningen ska vara förutsebar och de ska vara allmänt tillgängliga. Kravet på att ett ingripande ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle innebär att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden i fråga. I det ligger bland annat en begränsning, som innebär att åtgärden inte får gå längre än vad som är nödvändigt med beaktande av proportionalitetsprincipen, det vill säga att den ska stå i rimlig relation till det intresse åtgärden är avsedd att tillgodose. Vid en sådan avvägning har

staterna ett visst handlingsutrymme att inom rimliga gränser avgöra vilka åtgärder som kan anses nödvändiga för att tillgodose det eftersträfvade ändamålet.

Som anförts är var och en i grundlagen också skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Personuppgiftsbehandling, som innebär att föra in och lagra en enskilds fotografi och fingeravtryck i ett register och använda dessa för jämförelser, omfattas av bestämmelsen. Sådan behandling av personuppgifter bör också falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen, eftersom behandlingen avser uppgifter om den enskildes person och därför ingår i skyddet för dennes privatliv. EU-domstolen har ansett att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har betydelse vid bedömningen av nationella regler, som tillåter behandling av personuppgifter.

Även för behandlingen av fotografi och fingeravtryck gäller följaktligen att behandlingen ska ske med stöd av lag och endast under förutsättning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

5.4 Barns rättigheter

Utredningen har också att i betänkandet redogöra för de konsekvenser, som dess förslag kan medföra för barn ur ett barnrättsperspektiv. Här ges en allmän bakgrund avseende barns rättigheter. I avsnitten som rör utredningens förslag återkommer sedan utredningen till barnrättsperspektivet.

FN:s generalförsamling antog den 20 november 1989 konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Konventionen innehåller bestämmelser avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. Därutöver anges i konventionen barnets bästa och barns rätt till inflytande som viktiga principer. Efter att Sverige ratificerat konventionen trädde den för svenskt vidkommande i

kraft den 2 september 1990. Ratificeringen innebär att Sverige har förbundit sig att följa barnkonventionens bestämmelser. Konventionen har i dagsläget inte införlivats med svensk rätt genom särskild lag, utan regeringen har att tillse att innehållet i svensk rätt motsvarar konventionsbestämmelserna. Svenska myndigheter är således inte direkt bundna av konventionens regler men bör vid tillämpning av svensk lag så långt som det är möjligt tolka denna så att den inte strider mot barnkonventionen.

En enhällig riksdag godkände i mars 1999 den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171). Den nationella strategin utgår från de förslag som den parlamentariskt sammansatta Barnkommittén lämnade i sitt betänkande *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116). Barnkommittén hade i uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Utgångspunkten för strategin är att barnkonventionens anda och intentioner ska beaktas i allt beslutsfattande som rör barn. Både i propositionen och senare i skrivelse till riksdagen (skr. 2001/02:166) anförde regeringen att förverkligandet av barnkonventionen i Sverige är en ständigt pågående process, som måste hållas levande, samt att arbetet med att förankra det synsätt som genomsyrar konventionen är långsiktigt.

Barnkommittén hade med förtur behandlat frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bland annat när det gällde avvisning och utvisning där barn berördes. Barnkommitténs slutsats efter dess genomgång av utlänningslagstiftningen var att den i huvudsak var förenlig med barnkonventionen, men en del förslag till förändringar lämnades i delrapporten *Barnkonventionen och utlänningslagen* (SOU 1996:115).

År 1997 genomfördes sedan vissa ändringar i utlänningslagen, bland annat för att garantera att barn har rätt att komma till tals i handläggningen av utlänningsärenden. Samtidigt infördes en så kallad portalparagraf i 1 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen, numera 1 kap. 10 § samma lag, av vilken framgår att det i fall som rör ett barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Det genomfördes också en del ändringar såvitt gäller förvar av barn.

I förarbetena till lagändringarna anförde regeringen att alla ärendetyper i utlänningslagen bör omfattas av föreskriften. Regeringen anförde vidare att hänsyn till barns bästa redan togs i utlänningsärenden och att det exempelvis sedan lång till tillbaka var en självklar huvudprincip att barn inte ska behöva leva skilda från sina föräldrar. Prövningen av barnets bästa kunde dock inte i förhållande till utlänningslagstiftningen ges så långtgående innebörd att det nästan blev till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. Det fanns då enligt regeringen en risk att det skulle bli frestande att utnyttja barnen i fall där önskan att bosätta sig i ett visst land var stark men skyddsskäl otillräckliga. Ett element av detta kan enligt regeringen finnas med när barn göms, när upprepade nya ansökningar lämnas in så att asylprocessen förlängs eller när identiteten undanhålls. En börda av förhoppningar och ansvar läggs då på barnen som enligt regeringen svårligen kan vara förenliga med omtanke om barnets bästa (prop. 1996/97:25 s. 246 ff).

Det förtjänar att nämnas att frågan om Barnkonventionens inkorporering i svensk rätt har utretts av Barnrättighetsutredningen, som överlämnade sitt betänkande *Barnkonventionen blir svensk lag* (SOU 2016:19) i februari 2016. Regeringen beslutade därefter om en lagrådsremiss angående inkorporering av barnkonventionen, vilket regeringen föreslog skulle ske med ikraftträdande den 1 januari 2020. Lagrådet avstyrkte emellertid regeringens förslag till lagstiftning. Frågan är dock föremål för fortsatt beredning i regeringskansliet.

6 Inre utlänningskontroller

6.1 Inledning

I avsnitt 3.5 har utredningen översiktligt redogjort för de bestämmelser som rör inre utlänningskontroller. I detta kapitel redogörs mera ingående för dessa, inklusive den vägledning som finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om inre utlänningskontroll (avsnitt 6.2), och för de behov av författningsändringar som har framförts (avsnitt 6.3). Därefter redogörs för utredningens överväganden när det gäller inre utlänningskontroller (avsnitt 6.4).

6.2 Närmare om inre utlänningskontroller

Såsom anförts i avsnitt 3.5 är en utlänning som vistas i Sverige enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen skyldig att på begäran av en polisman eller, i förekommande fall, en tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna sitt pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. De andra handlingar som avses är exempelvis visering, arbetstillstånd och andra identitetshandlingar än pass.

Skyldigheten för utlänningen att överlämna sitt pass innebär inte i sig att han eller hon är tvungen att alltid bära med sig passet under vistelsen i Sverige. Den som inte har sitt pass med sig kan emellertid uppmanas att senare inställa sig hos Polismyndigheten eller Migrationsverket för att visa upp passet. Kan utlänningens rätt till vistelse inte klarläggas vid kontrollen och kan det antas, på grund av utlänningens personliga förhållanden eller av någon annan anledning, att denne inte skulle följa kallelsen, får han eller hon enligt paragrafens ordalydelse hämtas utan föregående kallelse. Så ska dock inte ske regelmässigt utan bestämmelsen är i detta avse-

ende tänkt att tillämpas restriktivt. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1981/82:146 s. 66) anges:

I paragrafens andra stycke har efter förslag av RPS uttryckligen angivits, att polismyndigheten i vissa fall även utan föregående kallelse får hämta en utlänning till myndigheten för upplysningar om vistelsen här. Erfarenheten har visat att en sådan bestämelse behövs. För att hämtning skall få ske utan föregående kallelse förutsätts, att det skäligen kan befaras att utlänningen inte skulle efterkomma en kallelse. Bestämmelsen har självfallet tillämpning på situationer då en kallelse tvärtom kan antas medföra att utlänningen håller sig undan. I övrigt får en bedömning ske utifrån utlänningens personliga förhållanden - t.ex. det sätt på vilket han har etablerat sig här - och andra omständigheter. Bestämmelsen bör emellertid tillämpas restriktivt. Hämtning utan föregående kallelse får under inga förhållanden ske slentrianmässigt utan endast där det bedöms behövt av det skäl som anges i bestämmelsen.

Det har framförts till utredningen att det inom Polismyndigheten finns olika syn på om bestämmelsen om hämtning utan föregående kallelse kan tillämpas även när det direkt i samband med den inre utlänningskontrollen finns behov att ta med sig personen för att kunna utreda dennes identitet eller rätt att vistas i landet. Vissa anser att bestämmelsen ska tolkas så att uttrycket hämtning även innefattar ett medtagande från den plats där kontrollen utförs. Andra menar emellertid att så inte är fallet och att 11 § polislagen ska tillämpas i stället. Personen kan då medtas om grund för förvar bedöms föreligga och ett omhändertagande behövs på grund av en risk att personen annars avviker. Utredningen återkommer till denna fråga under sina överväganden i detta kapitel.

I samband med 1989 års ändringar i utlänningslagen infördes det ett nytt stycke i bestämmelsen rörande inre utlänningskontroll med innebörden att sådan kontroll enbart får vidtas om det finns *grundad anledning att anta* att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns *särskild anledning till kontroll*. Föredragande statsrådet hänvisade i propositionen till uttalanden från JO i två tillsynsärenden, år 1980 respektive 1981, där JO framhållit att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll. Enligt propositionen kan emellertid utlänningens uppträdande eller umgänge ibland ge anledning till misstanke att denne inte har rätt att uppe-

hålla sig här och i sådant fall får en inre utlänningskontroll vidtas (prop. 1988/89:86 s. 172 f).

6.2.1 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) återges nyss nämnda förarbetsuttalanden som en del i de allmänna råden för när en inre utlänningskontroll får vidtas (5 §). Där anges följande.

Bestämmelsen innehåller två situationer när inre utlänningskontroll får genomföras. Rekvisitet grundad anledning att anta bör uppfattas så, att en inre utlänningskontroll får företas endast efter en helhetsbedömning av föreliggande objektiva omständigheter grundade på den enskilde polismannens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information. Utlänningsens uppträdande och umgänge kan vara en omständighet som i vissa fall kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. Inre utlänningskontroll får inte genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn.

Kriminalunderrättelser eller annan information kan utgöra underlag för polismyndigheten att sammanställa välgrundade profiler. Sådana profiler kan, ensamma eller tillsammans med andra omständigheter, motivera kontroll av en utlänning under förutsättning att de ger grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet.

Rekvisitet ”annars finns särskild anledning till kontroll” bör kunna tillämpas när det finns anledning att kontrollera identiteten på en utlänning i samband med t.ex. ett frihetsberövande eller en brottsutredning. Vid fordon- och förarkontroll kan inre utlänningskontroll ske i samband med att förarens identitet och rätt att framföra fordonet kontrolleras. Vid en sådan kontroll bör även en passagerare i ett fordon bli föremål för inre utlänningskontroll om det föreligger objektiva omständigheter som ger grundad anledning till kontroll.

När det sedan gäller hur kontrollen ska genomföras framgår det av 2 och 6 §§ i föreskrifterna att utlänningen ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen och att kontrollen ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentation ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna. Om det vid kontrollen framkommer nya uppgifter rörande utlänningens namn, födelsetid, medborgarskap

eller annan relevant information ska detta antecknas och berörda myndigheter underrättas. I de allmänna råden till 2 § i föreskrifterna anges:

Det bör observeras att när inre utlänningskontroll utförs gäller, i likhet med andra polisingripanden, de allmänna principerna för polis-ingripanden som finns angivna i 8 § polislagen (1984:387). Det är därför angeläget att kontrollen genomförs med minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet och att de olägenheter som kan följa av kontrollen står i proportion till dess syfte.

När en utlänning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas med humanitet och värdighet. När det gäller en utlänning under 18 år bör särskilt beaktas vad hänsynen till dennes bästa kräver.

Den som genomför en kontroll bör uppträda lugnt, hövligt och hänsynsfullt och på ett sätt som inger förtroende och aktning hos den som kontrolleras.

6.2.2 Tillsynsärende rörande inre utlänningskontroll

I en rapport från ett tillsynsärende år 2014 (Tillsynsrapport 2014:14, Inre utlänningskontroll) redogjorde Rikspolisstyrelsen för verksamheten rörande inre utlänningskontroller hos polisen och konstaterade då att gränspolisenheter arbetar i huvudsak under rättelsebaserat med inre utlänningskontroller vid arbetsplatsinspektioner, hamn- och gränskontroller med mera, vilket sker med tillämpning av rekvisitet ”grundad anledning att anta” att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet. Poliser i yttre tjänst gör däremot detta främst vid förar- och fordonskontroller och tillämpar då rekvisitet ”särskild anledning till kontroll”. Redovisningen av de inre utlänningskontrollerna sker enligt rapporten till stor del i händelserapporter med hjälp av operatörerna vid länskommunikationscentralerna.

En inspektionsgrupp granskade ett antal sådana händelserapporter i samband med tillsynsärendet. Det framkom då att rapporterna brast på så sätt att det genomgående saknades uppgifter om grund för kontrollen. Dessa brister medförde att det inte gick att i efterhand fastställa om det funnits grund för kontrollerna. I en del fall saknades också uppgifter om vem som kontrollerats. Inspektionsgruppen rekommenderade Rikspolisstyrelsen att bland annat informera och påminna personalen om vilken dokumentation som krävs.

Enligt uppgifter från de granskade polismyndigheterna och chefen för Internutredningsenheten vid Rikspolisstyrelsen var de inre utlänningskontrollerna inte föremål för klagomål eller anmälningar. Hos JO fanns det uppgifter om några få anmälningar, som dock inte hade lett till någon åtgärd från JO:s sida. Inspektionsgruppen hade även samtalat med företrädare för invandrargrupper i stadsdelen Angered i Göteborg. Dessa hade inga erfarenheter av att utlänningskontroller skulle ha baserats på hudfärg, språk eller klädsel. Inspektionsgruppen fann sammanfattningsvis inte något konkret underlag för att ifrågasätta efterlevnaden av gällande regler när det gällde grunden för och genomförandet av vidtagna kontroller.

Vad gäller utbildning och kompetensutveckling konstaterade tillsynsgruppen att samtliga inspekterade polismyndigheter hade valt att ge poliser i yttre tjänst endast en övergripande information om utlänningslagstiftningen och därutöver tillhandahålla stödfunktioner med nödvändiga detaljkunskaper. Detta verkade enligt inspektionsgruppen fungera väl. Gruppen rekommenderade dock Rikspolisstyrelsen att tillhandahålla och uppdatera ett referensmaterial att användas vid inre utlänningskontroller och pekade också på ett behov att lämna personalen detaljerad information om hur myndigheten hade organiserat funktioner för råd och stöd rörande utlänningsärenden. Detta bedömdes framför allt behövas för poliser i yttre tjänst.

6.2.3 Teknikstöd

Inom Polismyndigheten pågår ett arbete med att utveckla teknikstödet för att effektivisera de inre utlänningskontrollerna. En mobilapplikation ska utvecklas så att sökning ska kunna ske i flera system, såsom SIS, VIS och Interpols register. Vidare ska identitetshandlingar kunna avläsas och uppgifter från lagringsmedia i dem kontrolleras för att verifiera att handlingen är äkta. Det finns också önskemål om att fotografiet i en identitetshandling med hjälp av en programvara för ansiktsgenkänning ska kunna jämföras med ett fotografi av innehavaren, som tas i samband med kontrollen. Syftet är att förhindra så kallad look-alike-användning, det vill säga att någon person som liknar handlingens rätte innehavare använder sig av handlingen.

Kopplat till arbetet med mobilapplikationen pågår även ett arbete med utveckla ett metodstöd för den personal som ska utföra kontrollen. Det innehåller en struktur för den inre utlänningskontrollen, där användaren fyller i vissa uppgifter och leds genom de olika stegen i kontrollen. Utifrån ifyllda uppgifter hjälper applikationen till med urvalet av vilka slagningar som bör ske och redovisar resultatet av dessa. När kontrollen är genomförd diarieförs den med hjälp av applikationen. Användaren kan i applikationen också få information om hur man utför en inre utlänningskontroll, inklusive lagstöd, en närmare beskrivning av rekvisiten grundad och särskild anledning, landinformation med mera. På sikt är tanken att applikationen ska kunna anpassas för att möjliggöra en jämförelse av fingeravtryck med uppgifter om fingeravtryck i befintliga register. Någon tidsplan för driftsättning av den nya applikationen är dock ännu inte fastlagd.

6.3 Behovet av författningsändringar

Polismyndigheten har framfört att dess personal efterfrågar en tydligare praxis och tydligare vägledning avseende förutsättningarna för att få företa en inre utlänningskontroll.

Polismyndigheten har också framfört att det behövs förändringar i regelverket vad gäller arbetsplatsinspektioner och har anfört: Enligt nu gällande bestämmelser kan Polismyndigheten göra arbetsplatsinspektioner endast i de fall då myndigheten har fått tips eller information, som utgör tillräcklig grund för att utföra inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen och – vid behov – husrannsakan enligt 20 § polislagen. När det finns misstanke mot en arbetsgivare om brott som avses i 20 kap. 5 § utlänningslagen, kan inspektion göras enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Arbetsplatsinspektioner sker i dagsläget huvudsakligen i samverkan med andra myndigheter genom att exempelvis Skatteverket eller Arbetsmiljöverket begär bistånd från Polismyndigheten i samband med kontrollbesök. Det finns behov av lagstöd för polisen att både stickprovsvis och vid grundad anledning kunna utföra kontroller riktade mot vissa typer av arbetsplatser, transportmedel och lokaler där det kan antas att det vistas personer, som saknar rätt att uppehålla sig i landet. Polisen behöver kunna vidta åtgärder

på arbetsplatser utan att vara beroende av samverkan med andra myndigheter och vill kunna kontrollera alla som kan antas arbeta på platsen. Polisen behöver då även ett uttryckligt lagstöd för att gå in i lokaler, som inte är tillgängliga för allmänheten.

6.4 Överväganden

6.4.1 Behovet av inre utlänningskontroller

I Sverige gäller enligt vad riksdagen enhälligt har beslutat, liksom i flertalet av våra grannländer, principen om en reglerad invandring. Det finns alltså inte någon generell rätt för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige. Den grundläggande regeln är följaktligen att en utlänning som vill vistas här ska ha ordnat, det vill säga ansökt om och beviljats, uppehållstillstånd före inresan i landet. Från den regeln finns en del undantag som anges i 5 kap. 18 § andra stycket utlänningslagen. Den viktigaste av dessa är att regeln inte gäller för flyktingar eller andra skyddsbehövande. Den som ansöker om asyl får sålunda vistas i landet under den tid som ansökan är under prövning. Men avslås ansökan och det meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning, som fått laga kraft eller annars är verkställbart, är utlänningen skyldig att frivilligt lämna landet inom viss kortare tid. Sker inte det kan beslutet verkställas med tvång. – Motvarande regel att tillstånd ska vara ordnat innan inresan gäller i princip även för arbetstillstånd.

Som framgått i tidigare avsnitt förekommer det att en hel del utlänningar – såväl tredjelandsmedborgare som EU-medborgare alternativt medborgare i länder som ingår i Schengensamarbetet – utan tillstånd vistas i landet. Det kan gälla personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd eller att tiden för tillståndet att vistas här har löpt ut. Det förekommer också att utlänningar uppehåller sig i Sverige utan att över huvud taget ansöka om tillstånd för det. Dessa personer brukar i den allmänna debatten kallas *papperslösa*. Utredningen anser att uttrycket *tillståndslösa* är mer adekvat och har därför valt att använda det uttrycket.

För att kunna upprätthålla principen om en reglerad invandring krävs självfallet någon form av kontroll av utlänningar som vistas i landet. Den form av kontroll som utlänningslagen föreskriver benämns inre utlänningskontroll. Bestämmelser om sådana kontroller

finns, som redovisats ovan, i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Syftet med inre utlänningskontroller är att fastställa en utlännings identitet och rätt att vistas i Sverige. Saknar personen rätt att vistas här, ska han eller hon förmås lämna landet, frivilligt eller med tvång, och återvända till hemlandet eller dit han eller hon annars har rätt att vistas. Men de inre utlänningskontrollerna kan, som angetts i utredningens direktiv, också betraktas ur ett säkerhetsperspektiv, det vill säga som ett verktyg för att förebygga, motverka och bekämpa terroristhandlingar och annan allvarlig brottslighet.

Inre utlänningskontroller bör, enligt utredningen, ingå som en naturlig, men också prioriterad, del i vanligt polisarbete. Eftersom kontrollerna av vissa människor kan uppfattas som att man lever i en ”polisstat” och att polisen ”jagar oskyldiga, utsatta människor”, vill utredningen här särskilt framhålla följande.

Inre utlänningskontroller kan vara *en* metod för att försöka förhindra att utlänningar, som saknar rätt att vistas i landet, utför terroristdåd. Under senare tid har flera allvarliga brott av detta slag, med dödsfall och många skadade, förekommit i vår omvärld, så även i näraliggande länder och här i Sverige. Gärningsmännen rör sig många gånger mellan olika länder och under olika identiteter. Åtgärder som kan minska risken för dylik brottslighet är otvivelaktigt mycket angelägna.

Inre utlänningskontroller kan vidare medverka till att förhindra, bekämpa eller avslöja även annan grov brottslighet, till exempel grova våldsbrott och ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, prostitution och människohandel. Sådan brottslighet har inte sällan förgreningar utomlands. Kontroller av aktuellt slag kan vara till stor nytta i polisunderrättelseverksamheten och vid andra former av spaning som polisen utför. Risken för kontroll kan dessutom medföra att intresset för den brottsliga verksamheten dämpas.

Inre utlänningskontroller är också en metod för att få tillståndslösa personer att frivilligt lämna landet och, om så inte sker, för att genom tvång få dessa att återvända till hemlandet. Kontrollerna är därmed en viktig pusselbit för att uppnå ett effektivt återvändande. Tillståndslösa personers situation rent allmänt är naturligtvis svår, kanske fysiskt, men framför allt psykiskt. Situationen för sådana barnfamiljer är sannolikt särskilt svår. Ur det perspektivet kan det faktiskt betraktas som en human åtgärd att genom inre utlänningskontroller försöka fånga upp dessa personer och med-

verka till att bringa ordning och reda i deras liv, även om det kan leda till att de måste återvända till hemlandet.

En annan viktig uppgift för samhället är att försöka fånga upp dem som kommit till Sverige utan att söka uppehållstillstånd på någon grund. Denna grupp är av inte försumbar storlek och utgörs inte sällan av barn och ungdomar, som i vissa fall begår brott, frivilligt eller tvingade därtill, och i andra fall kan utsättas för brott, som exempelvis påtvingad prostitution eller människohandel. Genom utökad kontrollverksamhet kan en del av dessa utsatta barn och unga vuxna sannolikt återfinnas och tas om hand. De inre utlänningskontrollerna kan också få en preventiv – avhållande – effekt på personer som utan godtagbara skäl avser att ta sig in i landet och olagligen vistas här.

Det finns skäl att i detta sammanhang också peka på att personer, som vistas i landet utan att ha rätt till det också orsakar kostnader för samhället. Sålunda har alla som vistas här rätt till akut sjuk- och tandvård. Med de svårigheter som ligger i att definiera vad det innebär, ges antagligen ibland även vård som inte bara är av det slaget. Utlänningar under 18 år har dessutom rätt till vård utan några begränsningar. Barn, oaktat de inte har rätt att vara här, har vidare rätt till skolundervisning. Barnfamiljer, som har sökt asyl och är registrerade vid en förläggning, har rätt till bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* (LMA) inte bara under tiden som deras asylansökan prövas, utan även efter ett avslagsbeslut och fram till dess att de faktiskt lämnar landet. Sådant bistånd ges i form av bland annat logi och dagersättning. Akut ekonomisk hjälp lämnas i vissa situationer även till andra personer utan rätt till vistelse i landet. Enligt vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalat i rättsfallet HFD 2017 ref. 33 har visserligen den, som håller sig gömd i syfte att undandra sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut, i och för sig inte rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Men kommuner, som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver, kan välja att ändå ge bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

De inre utlänningskontrollerna torde också ha en viss effekt när det gäller att stävja missbruk av resehandlingar med mera. Vid inre utlänningskontroller kan det nämligen finnas möjligheter att avslöja personer, som använder förfalskade identitetshandlingar eller identitetshandlingar som tillhör någon annan person. Kontrollerna

kan följaktligen också utgöra en åtgärd för att minska missbruket av identitetshandlingar.

6.4.2 Förslag till ändringar i 9 kap. 9 § utlänningslagen

Utredningens förslag: I 9 kap. 9 § utlänningslagen bör som ett förtydligande anges att en utlänning, vars identitet eller rätt till vistelse här inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, får medtas – inte bara kallas eller hämtas – för utredning.

Kommittédirektiven innebär inte uttryckligen ett uppdrag att se över lagstiftningen rörande de inre utlänningskontrollerna. Inledningsvis finner utredningen likväl skäl att slå fast att nuvarande lagreglering rörande de inre utlänningskontrollerna, enligt utredningens bedömning, i allt väsentligt är tillfyllest.

I kap. 7 och 8 behandlas emellertid förslag om ökade möjligheter för polisen att i samband med inre utlänningskontroller fotografera och ta fingeravtryck på utlänningar samt att vid dessa även eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Dessa förslag kan betraktas som verktyg för att göra kontrollerna ännu mer effektiva. Dessutom bör bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen, som ett förtydligande, av nedan angivna skäl ändras på det sättet att en utlänning, vars identitet och rätt att vistas i landet är oklar, får medtas för fotografering, fingeravtrycksupptagning och utredning av hans eller hennes rätt att vistas i landet.

Som angetts i avsnitt 6.2 finns det inom polisen två uppfattningar i frågan om på vilken grund en utlänning med oklar identitet och rätt att vistas här får medtas för utredning. Ingen av de redovisade uppfattningarna framstår som uppenbart felaktig. Det kan antas att det i praktiken i de allra flesta fall torde vara så att när omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att förutsättningarna för en hämtning utan föregående kallelse är uppfyllda, föreligger också en grund för att besluta om förvar – närmast sannolikhetsförvar – och därmed förutsättningar för att omhänderta personen med stöd av 11 § polislagen. Utredningen anser dock, eftersom det är fråga om ett tvångsmedel, att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen så att det klart framgår att den även omfattar ett medtagande och inte bara kallelse till och

hämtning för utredning. Ett sådant tillägg måste betraktas som välmotiverat och samtidigt proportionerligt i förhållande till ändamålet.

Med anledning av efterfrågan om tydligare vägledning avseende förutsättningarna för att få företa en inre utlänningskontroll vill utredningen för sin del framhålla att de föreskrifter, som Rikspolisstyrelsen har utfärdat för dessa kontroller, enligt utredningens mening är klara och tydliga. Det teknisktöd som är under utarbetning torde dessutom komma att utgöra ett gott stöd vid den praktiska tillämpningen.

6.4.3 Integritetsfrågor

Utredningen är medveten om att integritetsskäl kan anföras mot de inre utlänningskontrollerna och de utökade åtgärder som utredningen föreslår att polisen ska få vidta vid dessa. I kommande avsnitt i betänkandet behandlar utredningen hur integritetsfrågorna bedöms när det gäller de lagändringar som föreslås. När det gäller inre utlänningskontroller i allmänhet vill utredningen, oaktat lagstöd för sådana kontroller har förelegat under lång tid, framhålla följande.

I utlänningslagen används begreppet ”utlänningen” generellt i de olika bestämmelserna, så även i den nu aktuella bestämmelsen i 9 kap. 9 §. Utlänning är, som tidigare nämnts, den som inte är svensk medborgare. Begreppet kan, enligt utredningen, i detta sammanhang emellertid inte förstås på det sättet att det måste vara klarlagt att den som kontrolleras är en utlänning. Det kan självfallet efter kontroll visa sig att denne är svensk medborgare.

Grundläggande för en polisåtgärd av detta slag är, såsom utvecklats i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, att åtgärden genomförs på ett för berörda individer lugnt och hänsynsfullt sätt. Det gäller självfallet oberoende av om den berörda personen senare visar sig ha rätt att vistas här eller om han eller hon inte har det. Även om grundförutsättningen för åtgärden enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen är att det finns grundad anledning anta att den kontrollerade personen inte har rätt att uppehålla sig här eller det annars finns särskild anledning till kontroll,

måste den som utför kontrollen vara medveten om att personen senare faktiskt kan visa sig ha rätt att vistas här.

Skäl för att inleda en inre utlänningskontroll kan ske i mycket olika situationer, exempelvis i samband med gripandet av brottsmisstänkta eller vid trafiknykterhets- och fordonskontroller. I sådana sammanhang torde kontrollerna knappast med fog kunna anses integritetskänsliga. Kontrollerna kan vidare komma att genomföras på olika platser som vid inre gränser och färjelägen, på flygplatser, stationer för allmänna kommunikationer och arbetsplatser. Även på samlingsplatser och i samlingslokaler kan det någon gång finnas anledning att inleda kontroller. De flesta av dessa platser torde vara tillgängliga för allmänheten, varför något särskilt lagstöd för polisens ingripande i sådant fall inte behövs. I annat fall kan många gånger en kontroll sannolikt genomföras i samverkan med annan myndighet. I en del sådana sammanhang kan kanske de som blir föremål för kontrollerna emellertid uppleva obehag eller känna sig kränkta. Men det finns anledning att upprepa att någon av de i 9 kap. 9 § tredje stycket angivna kriterierna alltid måste föreligga för att kontrollerna ska få inledas. Vidare ska all polisiär verksamhet präglas av ändamålsbedömningar och proportionalitet. De skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse får inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet. I linje med detta bör enligt utredningen inre utlänningskontroller inte inledas i utrymmen för andakt och liknande religiös verksamhet, skolsalar och behandlingsrum på sjukhus och liknande. Det finns i 20 § polislagen också vissa begränsningar vad gäller polisens rätt att eftersöka personer och föremål i andras bostäder och bereda sig tillträde till vissa lokaler.

Det bör avslutningsvis framhållas att om det vid en inre utlänningskontroll, som genomförts på ett korrekt sätt, visar sig att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i Sverige, kan det förhållandet i sig knappast anses medföra att personens integritet kränks. Annorlunda är det självfallet om det visar sig vid kontrollen att personen har rätt att vistas här. Om den som genomför kontrollen har förklarat klart och tydligt varför den görs och förfarandet kan genomföras snabbt, torde flertalet berörda dock antagligen finna sig i att bli utsatta för denna på samma sätt som vid andra polisiära kontroller, till exempel trafiknykterhetskontroller och gränskontroller. Med den tekniska utrustning som polisen nu håller på att ta

fram, torde en kontroll alltså inte behöva utgöra någon allvarigare olägenhet för den berörde. För den som är svensk medborgare eller som har uppehållstillstånd här torde det i allmänhet inte vara svårt att visa vem man är och att man har rätt att vistas i landet. Det kan i sammanhanget anmärkas att Migrationsverket regelmässigt uppmanar personer med uppehållstillstånd att alltid ha med sig sitt uppehållstillståndskort. Det finns för övrigt länder, även i Europa, där det förutsätts att alla alltid kan identifiera sig och styrka sin rätt att vistas i landet, låt vara att det kravet inte ställs i Sverige.

Sammantaget konstaterar utredningen att regelverket i Sverige för de inre utlänningskontrollerna, med beaktande av de viktiga ändamål och syften som dessa har, inte av integritetsskäl kan anses oproportionerligt mot dem som blir föremål för kontrollerna.

6.4.4 Kontroller på arbetsplatser

När det gäller frågan om utökade möjligheter för Polismyndigheten att självständigt genomföra inspektioner på arbetsplatser, konstaterar utredningen att frågan har tagits upp i departementspromemorian *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift* (Ds 2017:16). Där föreslås att det införs en ny bestämmelse i 9 kap. 12 § utlänningslagen, som kan förväntas träda i kraft våren 2018 och ha följande lydelse:

Polismyndigheten får genomföra inspektioner på arbetsplatser och i andra lokaler där näringsverksamhet bedrivs för att kontrollera att arbetsgivaren inte har utlänningsanställda som saknar föreskrivna tillstånd att vistas och arbeta i Sverige. Sådana inspektioner får endast genomföras inom verksamhetssektorer som är identifierade som en risksektor i enlighet med artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, i den ursprungliga lydelsen.

En arbetsgivare är skyldig att lämna tillträde till de ställen där verksamheten bedrivs och tillhandahålla handlingar och övriga upplysningar som behövs för kontrollen.

En inspektion får genomföras utan att arbetsgivaren underrättas om den i förväg.

Förslaget behandlas nu i regeringskansliet.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl för utredningen att nu närmare gå in på frågan om Polismyndig-

hetens möjligheter att företa utlänningskontroller på arbetsplatser. Om det vid en arbetsplatsinspektion enligt förslaget påträffas personer som kan antas sakna rätt att uppehålla sig i landet, bör enligt utredningen dock en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen kunna företas i samband med inspektionen.

7 Fotografering och fingeravtryck

7.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för nuvarande förutsättningar för att fotografera ansikten och ta upp fingeravtryck, det vill säga ta upp biometriska data (avsnitt 7.2). Behandlingen av sådana data redovisas därefter (avsnitt 7.3). Sedan följer en kortfattad redogörelse för behovet av författningsändringar (avsnitt 7.4). Slutligen redogörs för utredningens överväganden (avsnitt 7.5).

7.2 Förutsättningar för att ta upp biometriska data

I gällande lagstiftning regleras möjligheten att ta upp en utlännings biometriska data, utan att det finns någon koppling till brottslig verksamhet, i 9 kap. 8–8 c §§ utlänningslagen, i viseringskodexen och i Eurodacförordningen. Bestämmelserna i utlänningslagen och viseringskodexen ger möjlighet till att ta utlänningsens fingeravtryck och att fotografera honom eller henne. Eurodacförordningen ger möjlighet till att ta utlänningsens fingeravtryck men inte att fotografera denne. Enligt det förslag till reviderad Eurodacförordning, som kommissionen har lagt fram och som nu behandlas i EU (se avsnitt 4.3.5), ska dock framdeles även ansiktsfotografier samlas in, lagras i Eurodac och användas för jämförelse, när det gäller de personkategorier som omfattas av förordningen.

I utredningens direktiv har frågan om att kunna ta fingeravtryck på en utlänning vid en inre utlänningskontroll tagits upp. Däremot har behovet av att även kunna fotografera personen inte närmare behandlats i direktiven. För klarläggandet av en persons identitet är det dock av stor betydelse att kunna göra jämförelser av dennes biometriska data av olika slag. Avfotografering av ansiktet är därvid en viktig åtgärd. Fotot och fingeravtrycken behandlas sedan digitalt

för att resultatet ska bli så riktigt som möjligt. Så sker i dag i de fall som nu regleras i utlänningslagen och utredningen avser därför i det följande behandla vad som bör gälla vid inre utlänningskontroller i fråga om båda dessa åtgärder.

Utredningen har övervägt frågan om det i detta sammanhang även bör undersökas, om det är möjligt och lämpligt att ta upp andra biometriska data än ansiktsfoto och fingeravtryck för identifiering. Den tekniska utvecklingen är nämligen sådan att identifiering av personer mycket väl inom en nära framtid skulle kunna ske även på andra sätt, till exempel med hjälp av DNA-teknik. Sådan teknik används sedan en längre tid tillbaka vid exempelvis brottsutredningar och av Migrationsverket i vissa anknytningsärenden. Utredningen har dock stannat vid att inte behandla den frågan närmare. En anledning till detta är att register med DNA-profiler för närvarande i huvudsak bara används inom ramen för polisens brottsbekämpande verksamhet, varför relevant jämförelsematerial för personer som inte har begått något brott saknas. En persons DNA-profil kan också innehålla information av känslig natur. En ”topsning” i syfte att ta fram en DNA-profil för identifiering framstår därför som mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden och bedöms i vart fall i dagsläget inte som lämplig.

7.2.1 Biometriska data för identifiering

Såsom anförts i avsnitt 3.6 får Migrationsverket eller Polismyndigheten enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen fotografera en utlänning, och om denne har fyllt 14 år, ta dennes fingeravtryck, om utlänningen inte kan styrka sin identitet, när han eller hon kommer till Sverige. Identiteten styrks normalt genom att förete ett giltigt pass. I motiven till lagrummet (prop. 1985/86:133 s. 17) angav föredragande statsrådet också att ett äkta pass naturligtvis är en fullgod och säker identifiering.

Fotografi och fingeravtryck får enligt samma lagrum även tas om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande, det vill säga som flykting eller som alternativt eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen, eller om det finns grund för att besluta om förvar. Detta gäller såväl i

samband med inresa som när utlänningen redan befinner sig i landet.

En utlänning som påträffas i samband med en inre utlänningskontroll och som inte ansöker om uppehållstillstånd får – därför att det finns grund för att besluta om förvar – fotograferas och tas fingeravtryck på endast om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt bestämmelser i 8 kap. utlänningslagen. Ytterligare en förutsättning är att det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta att utlänningen, om denne inte tas i förvar, kommer att avvika, hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. När utlänningens identitet är okänd synes det i huvudsak vara omständigheter, som att denne har uppträtt under felaktig identitet eller medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, som kan visa på en avvikande-risk.

Möjligheterna att ta barn i förvar är betydligt snävare än när det gäller vuxna. Det betyder också att möjligheterna att ta ansiktsfoto och fingeravtryck för att kunna utreda identiteten på ett utländskt barn, som anträffas inne i landet och som inte ansöker om uppehållstillstånd, är små enligt nu gällande lagstiftning.

7.2.2 Biometriska data för uppehållstillståndskort

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Denna skyldighet gäller oberoende av på vilken grund uppehållstillstånd söks. Fingeravtryck får tas från och med sex års ålder. Personer för vilka det är fysiskt omöjligt att lämna fingeravtryck undantas från skyldigheten att lämna fingeravtryck. Det kan exempelvis gälla personer som saknar händer eller vars händer är så skadade att fingeravtryck inte kan tas.

En motsvarande skyldighet att låta behöriga myndigheter ta fotografi och fingeravtryck gäller för en utlänning när uppehållstillståndskort (bevis om uppehållstillstånd) ska utfärdas av annan an-

ledning än ansökan om uppehållstillstånd. Ett exempel på detta är att utlänningen behöver förnya ett uppehållstillståndskort.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 a § utlänningslagen tillkom på grund av att det inom EU, där det redan tidigare funnits lagstiftning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land, infördes regler om biometriska kännetecken i uppehållstillståndskort. Man ville därigenom skapa en mer tillförlitlig koppling mellan innehavaren och beviset om uppehållstillstånd för att skydda sådana bevis mot bedräglig användning och att förebygga och beivra olaglig invandring och bosättning.

När utlänningen har fotograferats och lämnat fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ska ett fotografi och två fingeravtryck sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotot ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd. Fotografiet lagras i Migrationsverkets register.

Flera remissinstanser, bland annat Migrationsverket, ansåg i samband med lagstiftningsärendet att det fanns starka skäl för att de personuppgifter – inklusive fingeravtryck – som samlades in i samband med ansökningar om uppehållstillstånd skulle få registreras i en nationell databas. Föredragande statsrådet anförde att EU-förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd i och för sig inte utgjorde något hinder mot en sådan registrering, men att frågan om de fingeravtryck som samlas in ska registreras i ett register eller en nationell databas enligt regeringens mening borde övervägas ytterligare i annat sammanhang (prop. 2010/11:123 s. 16 f).

Det förs således inte några register över fingeravtryck som tagits med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen och dessa används inte i något annat syfte än att kunna koppla uppehållstillståndskortet till innehavaren. Direktiven till utredningen innehåller inte heller något om att utredningen ska överväga, om det finns behov av några förändringar i detta hänseende.

7.2.3 Biometriska data för kontroll av uppehållstillståndskort

Enligt 9 kap. 8 b § utlänningslagen får vid inresekontroll eller inre utlänningskontroll fotografi och fingeravtryck tas av en utlänning, som innehar ett uppehållstillståndskort, i syfte att kontrollera att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i uppehållstillståndskortet. De fingeravtryck som tas vid ett sådant tillfälle lagras inte i något register, utan ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts.

7.2.4 Biometriska data för Schengenvisering och kontroll av en sådan visering

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska som huvudregel ha en Schengenvisering eller en nationell visering. I samband med en ansökan om en Schengenvisering ska enligt artikel 13 i viseringskodexen biometriska kännetecken tas upp från viseringsökanden i form av ett fotografi och tio fingeravtryck, om så är fysiskt möjligt. Barn under tolv år är undantagna från kravet på att lämna fingeravtryck.¹ Fingeravtrycken tas digitalt, registreras och lagras i informationssystemet VIS.

Av 9 kap. 8 c § utlänningslagen följer att den som har en Schengenvisering är skyldig att vid in- eller utresekontroll låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av identiteten och av viseringens äkthet. Skyldighet att lämna fingeravtryck gäller även för en utlänning, som vid en sådan in- eller utresekontroll inte kan styrka sin identitet och som får kontrolleras i identifieringssyfte i enlighet med artikel 20 i VIS-förordningen. Artikel 20 avser kontroller i syfte att kunna identifiera personer, som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium. De vid kontrollen upptagna fingeravtrycken och övriga biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen sparas inte i något register utan ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts.

¹ Vissa andra kategorier av personer, bl.a. stats- eller regeringschefer, regenter och högt uppsatta medlemmar av en kungafamilj, är också undantagna från kravet på att lämna fingeravtryck när de inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål.

7.2.5 Förslag på ny bestämmelse om biometriska data för kontroll av resehandlingar

I propositionen *Kontroll av biometriska kännetecken i resehandlingar* (prop. 2017/18:35) föreslår regeringen att den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 8 c § utlänningslagen flyttas till en ny 8 d § och att det i 8 c § i stället införs en bestämmelse om skyldighet för en utlänning, som är innehavare av en resehandling försedd med ett lagringsmedium som innehåller fotografi eller fingeravtryck, att vid in- eller utresekontroll låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av identiteten och av resehandlingens äkthet i enlighet med artikel 8.2 b eller 8.3 ib i kodexen om Schengengränserna. De vid kontrollen upptagna fingeravtrycken och övriga biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska enligt förslaget omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

7.2.6 Biometriska data enligt Eurodacförordningen

Enligt artikel 9 i Eurodacförordningen ska medlemsstaterna i samband med en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande (men inte övrigt skyddsbehövande) ta fingeravtryck av alla fingrar på sökande som är 14 år och äldre. Dessa data ska så snart som möjligt och inom 72 timmar från det att ansökan lämnats in överföras till Eurodac.

Enligt artikel 14 i Eurodacförordningen ska vidare fingeravtryck tas på alla fingrar av varje person som är 14 år och äldre och som grips i samband med olaglig passage över yttre gräns. Även dessa avtryck ska överföras till Eurodac så snart som möjligt och inom 72 timmar från det att gripandet skedde.

Själva fingeravtrycksupptagningen ska ske i enlighet med nationell rätt.

7.2.7 Sammanfattning rörande biometriska data

Av de föregående avsnitten framgår att utlänningars biometriska data i form av dennes ansiktsfoto och fingeravtryck får tas i en mängd olika sammanhang. Syftet är i regel att kunna identifiera personen och kontrollera att sådana tillstånds- och resehandlingar som denne innehar verkligen tillhör honom eller henne. Flera av bestämmelserna grundar sig på en skyldighet på EU-nivå för medlemsstaterna att ta upp biometriska kännetecken för att skapa bättre förutsättningar för kontroll av vilka personer, som reser in i och uppehåller sig inom unionen och Schengenområdet. Som framgår av kapitel 4 görs det inom EU stora ansträngningar för att förbättra den kontrollen och säkerheten inom unionen.

I samband med en inre utlänningskontroll får enligt gällande bestämmelser en utlännings fotografi och fingeravtryck emellertid tas endast om denne ansöker om uppehållstillstånd i anslutning till kontrollen, om det finns grund för att ta denne i förvar eller om han eller hon innehar ett uppehållstillståndskort, som behöver kontrolleras. Det finns ingen annan bestämmelse som möjliggör att fotografi och fingeravtryck tas i samband med en inre utlänningskontroll.

7.3 Hanteringen av upptagna biometriska data

Som framgår av föregående avsnitt ska fingeravtryck som tagits upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen förstöras sedan uppehållstillståndskort lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats sådant tillstånd. Fingeravtryck, i förekommande fall fotografi, och andra biometriska data, som tagits fram med stöd av 9 kap. 8 b–c §§ utlänningslagen för kontroll av uppehållstillståndskort eller Schengenvisering och för kontroll enligt artikel 20 i VIS-förordningen ska också förstöras, sedan de kontroller för vilka de tagits har genomförts. Motsvarande föreslås även gälla när det införs en ny bestämmelse om fotografering och upptagning av fingeravtryck för kontroll av passhandlingars äkthet. I det följande behandlas därför enbart hanteringen av sådana fingeravtryck, som har tagits upp med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen respektive Eurodac, och hanteringen av fotografi som har tagits med stöd av 9 kap. 8–8 a §§ utlänningslagen.

7.3.1 Allmänt om Polismyndighetens och Migrationsverkets behandling av personuppgifter

Polismyndighetens och Migrationsverkets möjligheter att behandla personuppgifter i sin verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige och Schengenområdet, deras vistelse eller arbete här och deras utresa eller avlägsnande från Sverige regleras i utlänningsdatalagen. Denna tillämpas på sådan behandling av personuppgifter, som är helt eller delvis automatiserad. Den tillämpas också på behandling av personuppgifter, som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter, som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Utlänningsdatalagen kompletteras av bestämmelser i utlänningsdataförordningen.

Utlänningsdatalagen tillämpas inte på sådan personuppgiftsbehandling, som sker med stöd av lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, VIS-förordningen, viseringskodexen och Eurodac-förordningen. När det gäller Eurodac är det den personuppgiftsbehandling, som sker från att uppgifter överförs till den centrala databasen till dess att medlemsstaten får tillbaka ett resultat från jämförelsen, som regleras i Eurodacförordningen. Personuppgiftsbehandlingen fram till överföringen och efter det att ett jämförelseresultat erhållits ska ske enligt svensk nationell rätt.

Av 8 § utlänningsdatalagen framgår att vissa grundläggande bestämmelser i personuppgiftslagen gäller även när utlänningsdatalagen är tillämplig, bland annat de grundläggande kraven för all behandling av personuppgifter som föreskrivs i 9 § personuppgiftslagen. För dessa krav har redogjorts i avsnitt 3.9. De grundläggande kraven innebär bland annat att personuppgiftsbehandlingen ska begränsas till vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, såväl i omfång som i tid.

7.3.2 Kontroller och lagring i Migrationsverkets register

Migrationsverket för med stöd av 14 § utlänningsdatalagen separata register över de fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. När Polismyndigheten har tagit fingeravtryck eller fotografi med stöd av bestämmelsen, ska myndigheten enligt 6 kap. 14 § utlänningsförordningen sända dessa tillsammans med utredning i ärendet till Migrationsverket. Fotografier lagras i

den så kallade centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket.

Fingeravtryck från asylsökande lagras i ett särskilt register, som Polismyndigheten handhar åt Migrationsverket. De lagras i ett automatiserat identifieringssystem för fingeravtryck (AFIS), där även polisens eget fingeravtrycksregister finns. De båda registren är dock tekniskt separerade från varandra.

Av 14 § utlänningsdatalagen framgår att möjligheten att använda fingeravtryck eller fotografier i Migrationsverkets båda register är mer begränsad än vad som gäller för andra personuppgifter enligt 11 och 13 §§ samma lag. Uppgifterna om fingeravtryck eller fotografier i registren får användas endast

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen (skyddsskäl) åberopas,
2. i ärenden om avvisning och utvisning,
3. i testverksamhet,
4. om det behövs för att kontrollera en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket, eller
5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 4 kap. 11 § polisdatalagen.

Polismyndighetens personuppgiftsbehandling såvitt avser dess eget fingeravtrycks- och signalementsregister regleras i polisdatalagen. Av 2 kap. 18 § andra stycket polisdatalagen framgår att Migrationsverket har rätt att ta del av personuppgifter som behandlas i fingeravtrycks- och signalementsregistret, om verket behöver uppgifterna för kontroll av fingeravtryck som verket tagit.

Med stöd av de bestämmelser som nu gåtts igenom kontrolleras de fingeravtryck som tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen dels mot fingeravtryck som sedan tidigare finns lagrade i Migrationsverkets fingeravtrycksregister, dels mot i Polismyndighetens register lagrade fingeravtryck. Fingeravtrycken kontrolleras också mot Eurodac enligt bestämmelser i Eurodacförordningen. Syftet med kontrollerna är dels att – i asylärenden – fastställa ansvarig medlemsstat enligt Dublinförordningen, dels att klarlägga utlänningens identitet. Sökningen mot Polismyndighetens fingeravtrycksregister visar också om utlänningen

är känd av polisen sedan tidigare som i Sverige dömd eller misstänkt gärningsman och kan i vissa fall även visa om utlänningen är internationellt efterlyst av Interpol. Denna sökning kan också utgöra en viktig del i arbetet att klarlägga utlänningens identitet, i synnerhet om det under den tidigare förundersökningen påträffats identitetshandlingar, som inte längre finns i behåll.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har direktåtkomst till de uppgifter i Migrationsverkets register, som de behöver för sin verksamhet med bland annat inre utlänningskontroller och avlägsnandeärenden. Det kan i detta sammanhang noteras att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt gällande lagstiftning emellertid inte har rätt att ta del av uppgifterna i dessa register i sin brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet.

Migrationsverkets register får endast innehålla fotografi, fingeravtryck samt uppgifter om den registrerades namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift. Uppgifterna i registren ska gallras när den person som registreringen avser blir svensk medborgare och i andra fall senast tio år efter det att uppgifterna registrerades.

7.3.3 Kontroll mot och lagring i Eurodac

De fingeravtryck som tas med stöd av Eurodacförordningen behandlas digitalt och överförs elektroniskt till den centrala Eurodac-databasen. De jämförs med uppgifter om fingeravtryck, som andra medlemsstater tidigare överfört och som redan är lagrade i Eurodac, och resultatet av jämförelsen överförs automatiskt till den medlemsstat som överfört fingeravtrycken. På begäran av medlemsstaten görs en jämförelse även mot fingeravtryck, som den staten tidigare överfört till Eurodac.

Lagringen i Eurodac sker under högst tio år när det gäller asylsökande och högst 18 månader när det gäller personer som gripits, när de olagligt passerat en yttre gräns. Som nämnts i avsnitt 4.3.5 föreslås 18-månadersfristen i framtiden utökas till fem år. Det föreslås också att personkretsen ska utökas, så att även fingeravtryck från personer, som befunnits vistas olagligt på medlemsstaternas territorium, ska överföras till Eurodac och lagras i upp till fem år.

7.4 Behovet av författningsändringar

7.4.1 Biometriska data i samband med inre utlänningskontroll

Såsom redan framhållits är det av flera olika skäl viktigt att myndigheterna har möjlighet att klarlägga identiteten på utlänningar som vistas i Sverige, inte minst för att kunna skydda de egna medborgarna och underåriga som vistas i landet samt för att kunna verkställa lagakraftvunna avlägsnandebeslut.

Vid en utlännings ankomst till Sverige har ansvariga myndigheter relativt långtgående möjligheter att vidta olika åtgärder i syfte att identifiera honom eller henne. Så föreskrivs i 9 kap. 8 § en möjlighet att fotografera utlänningen och ta dennes fingeravtryck och i 9 kap. 2 § en möjlighet att, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet, kroppsvisitera denne och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande. Det finns också bestämmelser om att en vuxen utlänning får tas i förvar bland annat om dennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig, förutsatt att hans eller hennes rätt att resa in i och vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

Polismyndigheten och Kustbevakningen har emellertid behov av att även vid en inre utlänningskontroll kunna klarlägga en utlännings identitet. Om personen ansöker om uppehållstillstånd, har Migrationsverket och Polismyndigheten motsvarande möjligheter som vid en inresekontroll att fotografera denne, ta hans eller hennes fingeravtryck och ta honom eller henne i förvar. Däremot saknas det i många fall lagstöd för att fotografera utlänningen och ta dennes fingeravtryck, när han eller hon anträffas inne i landet och inte ansöker om uppehållstillstånd. Kan personens identitet inte klarläggas i en sådan situation och kan han eller hon inte visa att han eller hon har rätt att vistas i landet, finns det enligt gällande bestämmelser några alternativ. Ett är att kalla personen till Polismyndigheten eller Migrationsverket för en utredning. Andra är att utan föregående kallelse hämta personen för utredning enligt 9 kap. 9 utlänningslagen *eller* att ta med honom eller henne med stöd av samma bestämmelse *eller* – om det finns grund för förvar –

enligt 11 § polislagen.² I avsnitt 6.4.2 ovan har utredningen föreslagit att rätten till medtagande uttryckligen ska framgå av 9 kap. 9 § utlänningslagen. Det kan tilläggas att polismyndigheten vid misstanke om brott självfallet också kan vidta vissa andra tvångsåtgärder.

Kustbevakningen har uppgett att man brukar överlämna ärendet till Polismyndigheten i de fall man vid en inre utlänningskontroll inte kan konstatera att utlänningen har rätt att vistas i landet.

Polismyndigheten har framfört att det finns ett behov av att kunna ta upp biometriska data för identifiering *såväl* när en okänd person anträffas och saknar identitetshandlingar *som* när polisen misstänker att en utlänning uppger fel identitet. Det har framförts att det inte är rimligt att möjligheten att kunna göra detta vid en inre utlänningskontroll ska vara avhängig frågan om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd.

Inför det en möjlighet att fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck i identifieringssyfte i samband med en inre utlänningskontroll, behövs det en reglering av hur dessa biometriska data därefter ska hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Vidare behövs det en reglering av vilka tvångsmedel, om några, myndigheterna ska få tillgripa om utlänningen vägrar medverka till fotografering och till att hans eller hennes fingeravtryck tas.

Eftersom de författningsändringar som behövs rör begränsningar i enskildas rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen, behöver ändringarna ske i lag.

7.4.2 Åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning

För fotografering har det inte ställts upp någon nedre åldersgräns. Skyldigheten för en utlänning att låta berörda myndigheter ta hans eller hennes fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen gäller däremot bara personer som har fyllt 14 år. Utvecklingen i samhället har på senare år emellertid varit sådan att det har uppkommit behov av att kunna identifiera även barn som är yngre än 14 år, främst i syfte att kunna ge dem skydd.

² Bara när det finns grund för förvar finns det i dagsläget ett lagstöd för att fotografera personen och ta hans eller hennes fingeravtryck i denna situation.

Från Polismyndighetens sida har framförts att det inom myndigheten finns en generell uppfattning att åldersgränsen bör sänkas, inte minst eftersom det händer att de personer som uppger en falsk identitet kan tänkas uppge en lägre ålder än den verkliga. Det vore enligt Polismyndigheten också önskvärt med en synkronisering av åldersgränser på EU-nivå för att de olika datasystemen för fingeravtryck ska bli interoperabla, det vill säga kunna användas tillsammans. Ett alternativ är enligt Polismyndigheten att ta bort åldersgränsen helt och låta behovet av att ta fingeravtryck i det enskilda fallet bli avgörande för om fingeravtryck ska tas.

7.5 Överväganden

7.5.1 Uptagande av biometriska data i samband med inre utlänningskontroll

Utredningens förslag: Det bör i 9 kap. 8 § utlänningslagen införas en bestämmelse som innebär att Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck, om utlänningens identitet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § samma lag.

Såsom har anförts ovan är det av stor vikt, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv, att ansvariga myndigheter har kontroll på vilka personer som vistas i landet och kan identifiera personer som utgör en risk mot allmän ordning och säkerhet. Det ökar möjligheterna att skydda utsatta människor och kunna förebygga och utreda organiserad gränsöverskridande brottslighet som exempelvis terrorism, människohandel och påtvingad prostitution, narkotikasmuggling, vapensmuggling och grova förmögenhetsbrott.

Ur ett barnrättsperspektiv är det dessutom oerhört viktigt att kunna identifiera underåriga, som uppehåller sig i landet och som kan behöva hjälp och stöd från myndigheterna för att inte riskera att fara illa, utsättas för brott eller själva hamna i kriminalitet. Barn som lever här utan tillstånd och utan skydd från vuxna och samhället är som nämnts mycket sårbara.

Vidare är den aktiva återvändandepolitik som Sverige tillämpar nödvändig för att asylsystemet ska fungera på avsett sätt. Regeringen har sålunda framhållit att det är angeläget att kunna identifiera personer, som håller sig undan myndigheterna för att undvika att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

Det förekommer också att personer, som vistas i Sverige av olika skäl, använder sig av flera olika identiteter. Det kan till exempel handla om ekonomiska motiv, brottslighet eller en önskan att dölja sin rätta identitet för myndigheterna för att öka möjligheterna att få stanna i landet, trots att personen inte har skäl för uppehållstillstånd. En möjlighet att ta upp biometriska data och använda för identifiering kan bidra till att myndigheterna upptäcker sådana fall.

Vid en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen är utlännningen skyldig att på begäran av en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlännningen inte frivilligt visar sitt pass eller andra handlingar, har berörda myndigheter i dagsläget inte någon möjlighet att eftersöka sådana handlingar i samband med en inre utlänningskontroll. När en okänd person vid en sådan kontroll saknar eller uppger sig sakna identitetshandlingar, kan det således vara avgörande för att kunna klarlägga personens identitet att berörda tjänstemän får ta upp biometriska data från denne för en kontroll mot tillgängliga register.

Enligt nuvarande lagstiftning är möjligheten att ta upp biometriska data genom att fotografera en utlänningsperson och ta dennes fingeravtryck, när utlänningspersonen redan finns i landet, begränsad till tre fall, nämligen när personen ansöker om uppehållstillstånd, när personen innehar ett uppehållstillståndskort, eller när det finns grund för förvar. Någon lagreglerad rätt för att i andra fall ta upp biometriska data vid en inre utlänningskontroll föreligger inte.

Det kan visserligen med visst fog hävdas att det finns grund för förvar, när en utlänningsperson inte själv har uppsökt myndigheterna utan påträffas i samband med en inre utlänningskontroll och inte kan identifiera sig. Så kan också med visst fog hävdas när utlänningspersonen inte medverkar till att klarlägga sin identitet och vistelseort och sin eventuella rätt att vistas i landet. Under sådana förhållanden framstår det nämligen som sannolikt att utlänningspersonen kommer att

avvisas eller utvisas. Om omständigheterna dessutom är sådana att det bedöms finnas en risk för att personen kommer att avvika eller hålla sig undan, är förutsättningarna för så kallat sannolikhetsförvar uppfyllda. Det skulle då vara möjligt att fotografera personen och ta hans eller hennes fingeravtryck redan enligt nu gällande lagstiftning.

Det är dock alltid till syvende och sist en bedömningsfråga om det i det enskilda fallet finns grund för förvar, och det därmed finns förutsättningar att ta upp biometriska data. När det gäller underåriga är vidare förutsättningarna för förvar betydligt mer begränsade än när det gäller vuxna. Nu gällande bestämmelser ger därför endast undantagsvis myndigheterna en möjlighet att fotografera och ta fingeravtryck på underåriga som anträffas i landet och inte ansöker om uppehållstillstånd. Som utredningen flera gånger har påpekat är det särskilt viktigt att just barn och ungdomar som vistas här kan identifieras i ett tidigt skede.

Gällande bestämmelser kan därför inte anses ge tillräckliga möjligheter att fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck i identifieringssyfte i samtliga de fall, då det kan behövas i samband med en inre utlänningskontroll. Det finns därför ett behov av en utvidgning i detta avseende. Det är tillräckligt att Migrationsverket och Polismyndigheten får den möjligheten; Kustbevakningen bör, liksom tidigare, vid behov överlämna ärendet till Polismyndigheten. Frågan är då om en sådan utvidgning skulle vara förenlig med bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten och för privat- och familjeliv i regeringsformen respektive Europakonventionen.

Såsom anförts ovan i avsnitt 5.3, utgör upptagning av fingeravtryck – men inte fotografering – ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Såväl fotografering i identifieringssyfte som upptagning av fingeravtryck faller dock inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen gällande rätten till privat- och familjeliv. Det finns alltså ett grundläggande skydd för enskilda gentemot samhället mot att utsättas för dylika åtgärder. Skyddet är emellertid inte absolut. Eventuella begränsningar måste dock, för att vara i överensstämmelse med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser, beslutas genom lag och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd

eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Utredningen konstaterar att en utvidgning av möjligheten att ta upp biometriska data vid en inre utlänningskontroll syftar till att ge myndigheterna verktyg för att identifiera personer som vistas i landet *dels* för att kunna bedöma om de har rätt att vistas här i syfte att upprätthålla asylsystemets effektivitet, *dels* för att kunna bedöma om de utgör en fara mot den allmänna ordningen och *dels* för att kunna skydda underåriga som riskerar att fara illa. Att kunna identifiera personer i dessa syften är ett angeläget intresse i en rättsstat. Sådana åtgärder bedöms dessutom som nödvändiga med hänsyn till bland annat den allmänna säkerheten och till förebyggande av oordning och brott. Utredningen anser mot den bakgrunden att den rättighetsinskränkning, som upptagande av biometriska data kan innebära, är väl förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

När det gäller den personliga integriteten finns det också skäl att notera att en möjlighet att ta upp biometriska data kan minska behovet av ett förvarstagande eller förkorta den tid som utlänningskontrollen eventuellt behöver hållas i förvar. Detta gäller i synnerhet om åtgärden kan ske på plats och ge snabbt svar vid sökning i aktuella register. Så synes kunna ske inom en nära framtid med hjälp av de tekniska hjälpmedel som Polismyndigheten är i färd med att utveckla för kontrollen, se avsnitt 6.2.3.

Det bör även framhållas att integritetsintrånget för en person, som inte har rätt att vistas här i landet, knappast kan tillmätas någon betydelse. Däremot kan åtgärderna måhända uppfattas som kränkande för en person som har rätt att vistas här. Det är därför av största vikt att de inre utlänningskontrollerna genomförs på ett korrekt sätt och med beaktande av hur åtgärderna kan upplevas av sådana personer.

Ökade möjligheter att ta biometriska data kan kräva vissa ökade resurser hos berörda myndigheter och att i vart fall redan befintliga resurser nyttjas effektivt. Det framstår som naturligt att det är den enskilde polisman, som är ansvarig för kontrollen, som i det enskilda fallet får göra en bedömning av om det behövs att utlänningskontrollen fotograferas och att dennes fingeravtryck tas för att klarlägga identiteten när några identitetshandlingar inte visats upp. Det bör således föreskrivas en möjlighet, men inte en skyldighet, att

fotografera en utlänning och ta upp dennes fingeravtryck i samband med en kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Av de skäl som utredningen redogör för i nästa avsnitt bör fingeravtryck i de nu aktuella fallen få tas, när det bedöms som behövt, på personer från sex års ålder.

7.5.2 Barn och fingeravtryck

Utredningens förslag: Den nedre åldersgränsen för när fingeravtryck får tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen bör sänkas till sex år. Samma nedre åldersgräns bör gälla vid upptagning av fingeravtryck i samband med kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Enligt nuvarande ordning får fingeravtryck tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen på personer som fyllt 14 år, vilket motsvarar den åldersgräns som ställs upp i den nu gällande Eurodacförordningen. Fingeravtrycken lagras i Migrationsverkets fingeravtryckdatabas och – beträffande personer som sökt asyl eller gripits i samband med olaglig passage över yttre gräns – i Eurodac. I samband med ansökan om en enhetlig Schengenvisering tas fingeravtryck på sökande från tolv års ålder och lagras i VIS. Vid utfärdande av pass tas fingeravtryck på sökande emellertid redan från sex års ålder och lagras i passet. När uppehållstillståndskort ska utfärdas gäller också en nedre åldersgräns om sex år för att få ta upp fingeravtryck.

Av uppgifter från Eurostat framgår att det bland de asylsökande, som under år 2015 registrerats i EU, fanns över 88 000 ensamsökande barn. Drygt hälften av dem, cirka 50 500 personer, uppgavs vara mellan 16 och 17 år, medan cirka 25 800 uppgavs vara mellan 14 och 15 år och cirka 11 800 under 14 år. Under år 2016 registrerades över 63 000 ensamsökande barn, varav cirka 43 300 uppgavs vara mellan 16 och 17 år, cirka 13 500 uppgavs vara mellan 14 och 15 år och knappt 6 300 under 14 år. Av statistikuppgifterna från Eurostat framgår således att det de senaste åren kommit många ensamma barn under 14 år till EU för att söka asyl. Det finns skäl att utgå från att det även i den grupp tredjelandsmedborgare, som i dag lever inom unionen utan att ha sökt uppehållstillstånd, finns många barn yngre än 14 år.

Europeiska polisbyrån Europol uppgav i januari 2016 att minst 10 000 ensamkommande barn befarades ha försvunnit sedan ankomsten till Europa under 2015. I Sverige visar en kartläggning gjord av Länsstyrelsen i Stockholm 2016 att 1 829 registrerade ensamkommande barn, som kommit till Sverige mellan åren 2013 och 2016, var avvikna den 31 maj 2016. Siffran gäller de barn som befunnit sig i en så kallad anvisningskommun. Det har också rapporterats om barn som har avvikit från ankomstkommunerna, innan de har fått en kommunplacering.

Även om barnen avviker av fri vilja, till exempel för att resa vidare eller för att gå under jorden på grund av att de fått eller befarar att få ett avslag på sin asylansökan, befinner de sig i en mycket utsatt situation, när de saknar hjälp och stöd från samhället. Risken är stor att de kan komma att utnyttjas i exempelvis kriminalitet och organiserad människohandel.

Av Europeiska kommissionens förslag till en reviderad Eurodac-förordning framgår att det enligt kommissionen finns ett ökat behov av att samla in biometriska uppgifter i Eurodac om barn yngre än 14 år till följd av den uppenbara ökningen av smuggling av barn under 14 år till och inom EU. Insamling av sådana uppgifter skulle enligt kommissionen kunna göra det lättare att identifiera dessa barn och fastställa familjeband eller anknytning till förmyndare i en annan medlemsstat. Då många medlemsstater redan samlar in biometriska uppgifter från barn som är yngre än 14 år för viseringar, pass, uppehållstillstånd med biometriska uppgifter och för en allmän migrationskontroll, har kommissionen föreslagit att den nedre åldersgränsen för upptagningen av barns fingeravtryck för registrering i Eurodac ska ändras från 14 till sex år. Kommissionen har tagit fasta på att barns fingeravtryck enligt forskningen kan identifieras tillräckligt säkert vid sex års ålder.

Även inom Polismyndigheten finns det, som redan har redovisats, en generell uppfattning att åldersgränsen bör sänkas. Bland annat skulle upptagande av fingeravtryck på yngre barn kunna minska risken att barn försvinner under asylprocessen och det skulle öka möjligheten till identifiering när de anträffas.

Utredningen anser, med hänsyn till intresset att kunna skydda barn och förebygga brott, att det finns starka skäl för att sänka den nedre åldersgränsen för upptagande av fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Den nedre åldersgränsen bör enligt ut-

redningen bestämmas till sex år. Detta motsvarar den nedre åldersgräns som redan finns i dag när det gäller skyldigheten att lämna fingeravtryck vid ansökan om pass och uppehållstillståndskort och som också föreslagits gälla framdeles för registrering i Eurodac. Det bör emellertid erinras om att den nu föreslagna regleringen inte innebär en skyldighet att ta fingeravtryck på *alla* barn som fyllt sex år. En låg nedre åldersgräns gör det dock möjligt att i förekommande fall kunna identifiera även mycket unga barn, som skilts från sina föräldrar och återförenas dem med föräldrarna. Samtidigt som det sällan torde finnas skäl att ta fingeravtryck på barn som inte uppnått tonåren, kommer det med en sexårsgräns dessutom finnas möjligheter att göra skälighetsbedömningar utan att behöva riskera att passera den bestämda åldersgränsen.

Det är självfallet viktigt att fingeravtryck från barn tas på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Principen om barnets bästa ska naturligtvis vara central i såväl bedömningen om det är behövligt att ta upp fingeravtryck som vid tillvägagångssättet. Barnet bör vidare informeras om syftet med att ta fingeravtryck.

7.5.3 Utlänningens skyldigheter och tvångsmedel

Utredningens förslag: Skyldigheten enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten bör omfatta även en skyldighet att låta sig fotograferas och, om utlänningen fyllt sex år, lämna fingeravtryck, när utlänningens identitet inte har kunnat klargöras i samband med en inre utlänningskontroll.

Skyldigheten enligt 9 kap. 11 § första stycket utlänningslagen att stanna kvar för utredning bör även gälla vid ett medtagande enligt 9 § samma kapitel.

Utredningen har ovan redogjort för flera tungt vägande skäl för varför det är ett viktigt samhällsintresse att kunna klargöra identiteten hos utlänningar som vistas i Sverige. Polismyndigheten har framfört att det dessutom behöver finnas en möjlighet till tvångsåtgärder, när utlänningen inte medverkar till att fotografi och fingeravtryck kan tas.

När en inre utlänningskontroll företas kan den situationen uppkomma att utredningen inte kan slutföras i samband med kontrol-

len, men att den som utför kontrollen gör bedömningen att tvångsåtgärder inte behövs. Utlänningen kan då kallas till Migrationsverket eller Polismyndigheten för fortsatt utredning och är då enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen skyldig att komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Denna skyldighet bör, när utlänningsens identitet inte har kunnat klarläggas i samband med den inre utlänningskontrollen, även omfatta att medverka till att fotografi och fingeravtryck kan tas.

När det gäller möjligheten till tvångsåtgärder, i de fall då sådana behövs, konstaterar utredningen följande.

Polisen har i många fall befogenhet att använda tvång eller våld för att kunna genomdriva en åtgärd, som polisen beslutat om men som den berörda personen motsätter sig. När det gäller fotografering och fingeravtrycksupptagning finns det lagstöd för polisens befogenhet att använda våld i 10 § första stycket 4 polislagen. Enligt denna bestämmelse får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om polismanen med laga stöd ska biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd. Med uttrycket annan liknande åtgärd avses bland annat tagande av fotografi och fingeravtryck (se Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 3:e uppl., s. 685). Våld mot person får i fall som detta brukas endast om polismanen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd. Det framgår av lagrummets andra stycke. JO har i ett ärende 1998/99 uttalat att begreppet motstånd omfattar även så kallat passivt motstånd. För att reglerna om rätt att använda våld vid bland annat kroppsvisitation ska framstå som meningsfulla, måste man enligt JO som passivt motstånd kunna betrakta redan en vägran av den som ska bli föremål för åtgärden att medverka på det sätt som krävs för att den ska kunna genomföras.

Av det anförda följer att en polisman kan fotografera utlänningen och ta dennes fingeravtryck med tvång, om utlänningen vägrar medverka till åtgärderna. En tjänsteman vid Kustbevakningen har enligt 29 § första stycket polislagen i detta avseende samma befogenheter som en polisman, när tjänstemannen genomför en inre utlänningskontroll.

I många fall kan redan det faktum att åtgärden får genomföras tvångsvis leda till att en person, som inledningsvis motsätter sig

åtgärden, låter sig övertalas att medverka till den. Om en person inte kan förmås att medverka till fotografering och fingeravtrycksupptagning frivilligt, framstår det inte alltid som lämpligt att genomföra åtgärderna med tvång på plats. Det kan i den situationen samtidigt antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse att komma till Migrationsverket eller Polismyndigheten för utredning. Det bör då vara möjligt att medta honom eller henne för utredning, varvid även fotografering och fingeravtrycksupptagning kan genomföras.

Enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen är en utlänning skyldig att stanna kvar för utredning i högst sex timmar, bland annat när denne har kallats eller hämtats enligt 9 § samma kapitel. En motsvarande skyldighet bör uttryckligen finnas för det fall utlänningen medtas för utredning, inkluderande fotografering och fingeravtrycksupptagning. Skulle det behövas längre tid för att få svar på jämförelser mot exempelvis Eurodac, får en beslutsfattare hos Polismyndigheten ta ställning till om det föreligger grund för förvar, och i sådant fall fatta ett förvarsbeslut.

Utredningen anser, på samma skäl som anförts ovan gällande upptagande av biometriska data, att den rättighetsinskränkning som utredningens förslag i denna del kan innebära är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

7.5.4 Efterföljande hantering av biometriska data

Utredningens bedömning: Det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen bör kontrolleras mot befintliga register. Om kontrollen visar att utlänningen har rätt att vistas i landet, bör det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen och de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen omedelbart förstöras. I annat fall bör fotografiet och fingeravtrycken lagras i ett nationellt register hos Migrationsverket tillsammans med uppgifter om kontrollen och de identitetsuppgifter som framkommit i samband med denna. Sådan lagring är möjlig enligt redan gällande bestämmelser. Uppgifterna bör gallras senast tio år efter att de registrerats. Bestämmelser om lagringstid bör tas in i förordning. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör ha direktåtkomst till uppgifterna i registret, vilket är möjligt enligt redan gällande bestämmelser.

De fingeravtryck som i dag tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen kontrolleras mot Migrationsverkets fingeravtrycksregister, Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister och mot Eurodac. Beträffande asylsökande får också en kontroll ske mot VIS. Fotografier på asylsökande lagras i Centrala utlänningsdatabasen hos Migrationsverket och deras fingeravtryck lagras i Migrationsverkets fingeravtrycksregister och i Eurodac, i båda fallen i upp till tio år. Fingeravtryck från personer som gripits i samband med att de olovligen passerat en yttre gräns lagras i Eurodac i högst 18 månader. I framtiden föreslås, som nämnts, att dessa fingeravtryck lagras i Eurodac i upp till fem år. Fingeravtryck som tas på personer som befunnits uppehålla sig illegalt i en medlemsstat föreslås också i framtiden lagras i Eurodac i upp till fem år (se avsnitt 4.3.5).

De fingeravtryck som enligt utredningens förslag ska kunna tas på utlänningar i samband med inre utlänningskontroller bör tas digitalt. Det bör säkerställas att fingeravtrycken är av en sådan godkänd, enhetlig standard som garanterar en tillräcklig kvalitet för att jämförelser ska kunna ske mot uppgifter i befintliga system och vid framtida kontroller. Fingeravtrycken bör kontrolleras mot Migrationsverkets fingeravtrycksregister, Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister och mot Eurodac. Så snart det finns möjlighet till sökning på fingeravtryck i SIS bör fingeravtrycken även kontrolleras mot SIS.

Om det framkommer att personen har rätt att vistas på det gemensamma territoriet, bör de vid kontrollen upptagna fingeravtrycken och fotografiet raderas. Saknar denne däremot rätt att vistas på det gemensamma territoriet, anser utredningen att fingeravtrycken bör sparas för framtida jämförelser. Om förslaget till reviderad Eurodacförordning antas, kommer det innebära ett krav på medlemsstaterna att överföra sådana fingeravtryck till Eurodac, där de ska lagras och användas för jämförelser i högst fem år. Utredningen anser att det även finns skäl att lagra dessa uppgifter i ett nationellt register.

Säkerhetspolisen har i detta sammanhang understrukit att det är nödvändigt med utökade möjligheter att inte bara ta biometriska data men också kunna lagra dem över tid. Säkerhetspolisen har tillagt följande. Biometriska data kommer att i allt större grad bli nödvändiga för att förhindra den grova kriminaliteten. De kriminella nätverken blir alltmer globala och sofistikerade och har till-

gång till avancerad utrustning för att själva tillverka identitets- och passhandlingar. Det är också så att Sveriges inre säkerhet bygger på att våra myndigheter har förmåga att ta reda på vilka personer som vistas, bor, arbetar och uppehåller sig här. Säkerhetsfrågorna har blivit allt viktigare i takt med att säkerhetsläget i världen och Europa har förändrats. En period om fem år för att lagra biometriska data för identifiering är enligt Säkerhetspolisen från brottsförebyggande och brottsutredande synpunkt för kort. Det förekommer att personer som deltar i brottslig verksamhet håller sig undan en tid och därefter kommer till Sverige på nytt under en annan identitet. Om det då saknas biometriska data att jämföra mot, har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte någon möjlighet att upptäcka att det rör sig om samma person.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att få lagra biometriska data från en utlänning, som inte kan visa att denne har rätt att vistas här, under motsvarande tid som i dag gäller för asylsökandes fingeravtryck, det vill säga under högst tio år efter det att uppgiften registrerades. Om den registrerade blir svensk medborgare dessförinnan, ska uppgifterna emellertid gallras.

Det nationella registret bör föras av Migrationsverket. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör ges direktåtkomst till uppgifterna i registret i motsvarande omfattning som i dag anges i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen för det fingeravtrycksregister, som verket för avseende asylsökande.

Polismyndigheten har framfört att myndigheten i dag inte har direktåtkomst till Migrationsverkets fingeravtrycksregister utan måste göra en framställan till Migrationsverket och att det skulle kunna effektivisera handläggningen om myndigheten i ett initialskede genom direktåtkomst kunde få uppgifter om huruvida fingeravtrycken genererar en träff eller inte.

Utredningen anser att Polismyndigheten bör ha önskad direktåtkomst till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna konstatera om utlänningen förekommer i verkets register och om utlänningen vid tidpunkten för kontrollen har rätt att vistas i Sverige. Detta skulle effektivisera arbetet och möjliggöra en påtagligt snabbare kontroll, vilket i vissa fall kan leda till att tvångsåtgärder kan undvikas. Säkerhetspolisen bör ges motsvarande åtkomst till uppgifter i Migrationsverkets register. Bestämmelser om

sådan åtkomst finns redan i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till utredningen framfört att det finns ett behov av att spara biometriska data, som tas i samband med alla ansökningar om uppehållstillstånd, oavsett grunden för ansökan. Viseringsutredningen bedömde i sitt slutbetänkande *Fingeravtryck i uppehållstillstånd* (SOU 2009:91), efter en genomgång av skälen för registrering ställda mot integritetsaspekter, att det fanns starka skäl för att de personuppgifter, som samlades in i samband med ansökningar om uppehållstillstånd, skulle få registreras i en nationell databas. Så sker också i flera europeiska länder. Bland annat skulle identitetsbedrägerier genom att en person använder sig av flera olika identiteter kunna förhindras och en registrering skulle också minska risken för missbruk av uppehållstillstånd. Dessa synpunkter gör sig i allra högsta grad gällande än i dag. Frågan om registrering i en nationell databas av de biometriska data som tas upp i samband med ansökningar om uppehållstillstånd ligger emellertid utanför ramen för de frågor som utredningen enligt direktiven ska behandla. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del.

8 Möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar

8.1 Inledning

Gällande bestämmelser om eftersökande och omhändertagande av en utlännings pass och andra identitetshandlingar finns i 9 kap. 2, 4 och 5 §§ utlänningslagen. I detta kapitel redogörs närmare för dessa bestämmelser (avsnitt 8.2–8.3), behovet av författningsändringar (avsnitt 8.4) och utredningens överväganden i fråga om rätten att eftersöka och omhänderta handlingar i samband med en inre utlänningskontroll (avsnitt 8.5).

8.2 Möjligheten att eftersöka handlingar vid inresekontroll

Enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen får en utlänning kroppsvisiteras och dennes bagage, handresgods, handväskor och liknande undersökas i samband med inresekontroll enligt gränskodexen, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på hans eller hennes identitet. Detsamma får ske om utlänningens resväg till Sverige är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet.

Möjligheten att kroppsvisitera utlänningar och undersöka deras bagage med mera tillkom år 1990 som ett led i att motverka att identitets- och resehandlingar förstörs i syfte att missleda asylmyndigheten. I förarbetena konstaterades att det hade blivit allt vanligare att asylsökande som anlände till Europa saknade identitetshandlingar och då i allmänhet uppgav antingen att de inte hade haft handlingar ens när de lämnade förföljelselandet eller att handlingarna hade tappats bort under resan, men att dessa påståenden ofta visade sig vara felaktiga.

Där konstaterades också att avsaknaden av handlingar skapade stora problem för de flyktningmottagande länderna och såväl försvårade som fördröjde asylprövningen. Utan handlingar blev det också omöjligt att kontrollera om personen redan hade vistats i ett annat land, där denne redan hade fått eller hade kunnat få asyl (första asyl-land) och i förekommande fall sända honom eller henne tillbaka dit. Ett annat problem som lyftes fram var att avsaknaden av handlingar möjliggjorde att brottslingar, även terrorister, kunde få möjlighet att etablera sig här under falskt namn och på sikt också förvärva svenskt medborgarskap i detta namn (prop. 1988/89:86 s. 92 f).

Det var, enligt föredragande statsrådet, nödvändigt att skapa förutsättningar för en effektiv inresekontroll, varför såväl en utlännings bagage och liknande som dennes kläder skulle få undersökas i samband med inresekontrollen. Detta skulle dock få ske endast i de fall där det fanns en anledning att anta att personen underlät att uppvisa medförda handlingar. Någon rutinmässig visitation skulle inte få förekomma. Inte heller skulle någon undersökning få ske när det saknades anledning att ifrågasätta personens uppgifter om resvägen eller om orsaken till att han eller hon saknade handlingar (a. prop. s. 101).

En kroppsvisitation omfattar en undersökning av kläder och lösa föremål som en person bär med sig och på sig. Av aktuell bestämmelse framgår att kroppsvisitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. Bortsett från de fall då visitationen innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får en kvinna inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. I de fall då en kroppsvisitation genomförs ska det föras protokoll över denna. I protokollet ska det anges vad som har förekommit vid visitationen. I förarbetena anges angående kroppsvisitationens omfattning att det bör vara tillräckligt att den polisman eller tjänsteman som sköter inresekontrollen känner i eller utanpå fickor och kläder samt kontrollerar medfört bagage, det vill säga sådana åtgärder som ibland kallas ytlig kroppsvisitation eller provisorisk skyddsvisitation. Åtgärder som är att hänföra till kroppsbesiktning, det vill säga undersökning av människokroppens yttre och inre, är däremot inte tillåtna (a. st.).

8.3 Möjligheten att omhänderta handlingar

8.3.1 Omhändertagande av handlingar vid ansökan om uppehållstillstånd

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd får Migrationsverket eller Polismyndigheten enligt 9 kap. 4 § utlänningslagen ta hand om dennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att han eller hon får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Handlingarna kan omhändertas vid inresan till Sverige eller vid ett senare tillfälle, om personen först då ansöker om uppehållstillstånd.

Bestämmelsen angående rätten att omhänderta pass vid ansökan om uppehållstillstånd infördes år 1986. Tidigare bestämmelser gav endast en mycket begränsad möjlighet att omhänderta en utlänningspass. Syftet med den nya bestämmelsen var att dels kunna fastställa personens identitet under utredningsskedet i asylärendet, dels säkerställa att passhandlingen skulle finnas i behåll när ett beslut om avvísning eller utvisning skulle verkställas. Enligt föredragande statsrådet var det inte ovanligt att en utlänning, som fått eller räknade med att få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, förstörde eller gömde sitt pass för att hindra verkställighet. Eftersom det land till vilket han eller hon vid avvísning eller utvisning skulle sändas inte alltid godtog enbart kopior av passet, behövde själva passhandlingen omhändertas. Passhandlingen kunde även behövas under utredningen för att kunna bedöma om utlänningen redan hade skydd i ett så kallat första asylland, innan denne kom till Sverige. Omhändertagandet skulle ske redan när ansökan om uppehållstillstånd gjordes och handlingen återlämnas först sedan ett positivt besked erhållits eller när personen lämnade Sverige (prop. 1985/86:133 s. 15 f).

I 1989 års utlänningslag infördes möjligheten att omhänderta även andra identitetshandlingar som utlänningen kan ha i stället för pass. Pass eller en annan identitetshandling bör enligt förarbetena till denna lagändring omhändertas endast om det kan underlätta utredningen eller verkställigheten av ett eventuellt avlägsnande-beslut (prop. 1988/89:86 s. 171).

Polismyndigheten får enligt 10 § polislagen använda tvång för att verkställa sitt beslut att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Migrationsverket har däremot inte den befogenheten, men får enligt 9 kap. 10 § utlänningslagen vid behov anlita biträde av Polismyndigheten. Om verket beslutar att omhänderta pass och

andra identitetshandlingar men den berörda personen inte vill gå med på att lämna ifrån sig handlingarna, får verket således begära biträde av Polismyndigheten för att genomföra åtgärden.

Passet och andra identitetshandlingar som omhändertagits med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd förvaras hos Migrationsverket.

8.3.2 Omhändertagande av handlingar i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut

Enligt 9 kap. 5 § utlänningslagen får pass och andra identitetshandlingar också omhändertas av den verkställande myndigheten, när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Myndigheten får då ta hand om handlingarna till dess att beslutet kan verkställas.

Bestämmelsen infördes år 1995. Tidigare kunde en utlännings passhandling omhändertas som en form av uppsikt. För ett beslut om uppsikt krävdes dock att samma förutsättningar förelåg som för ett beslut om förvar. I motiven till lagändringen angavs att det inte var ovanligt att en utlännings passhandling försvann på verkställighetsstadiet och att det på goda grunder kunde antas att han eller hon själv förstört eller avhänt sig handlingen. Det medförde regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland under avsevärd tid, och stora kostnader. Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att ställa upp samma stränga förutsättningar för ett beslut om att ta hand om en utlännings passhandling som för ett beslut om frihetsberövande. Regeringen föreslog därför att passhandlingen skulle få omhändertas även i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning i avvaktan på att beslutet kunde verkställas. Samma förutsättningar som gällde för att få omhänderta pass vid ansökan om uppehållstillstånd skulle gälla i fråga om omhändertagande i samband med verkställighet (prop. 1994/95:179 s. 70). Beslutet om omhändertagande av handlingen skulle kunna fattas, när det fanns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft eller som annars fick verkställas (a. prop. s. 77).

Beslut om att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar kan således fattas när det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut och ett omhändertagande kan underlätta verkställigheten. Handlingarna förvaras hos den verkställande myndigheten till dess att verkställighet kan ske.

8.4 Behovet av författningsändringar

Av de föregående avsnitten framgår att en utlännings pass eller andra identitetshandlingar får eftersökas i identifieringssyfte vid en inresekontroll, varvid hans eller hennes kläder, väskor och dylikt får genomsökas. Det finns emellertid inte någon bestämmelse som möjliggör att motsvarande åtgärder kan vidtas i samband med inre utlänningskontroller. Polismyndigheten och Kustbevakningen saknar alltså lagstöd för att i samband med en sådan kontroll eftersöka pass eller andra identitetshandlingar hos personer, som inte kan visa att de vistas lovligt i landet. Om en sådan utlänning inte ansöker om uppehållstillstånd, får handlingar omhändertas först när det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut.

Nuvarande reglering begränsar alltså myndigheternas befogenheter att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar tillhörande utlänningar, som vistas i Sverige utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. Det försvårar självfallet identifieringen, när personen inte själv medverkar till att klarlägga sin identitet, och kan också försvåra eller förhindra ett återvändande till hemlandet eller till ett annat land.

Från Polismyndigheten har det framförts att det också finns ett behov av lagstöd för att i samband med en inre utlänningskontroll kunna omhänderta och tömma digitala media i syfte att utreda en utlännings identitet och medborgarskap, särskilt när denne saknar handlingar och vägrar medverka till utredningen. I dag finns det en sådan möjlighet endast i samband med utredning av misstanke om brott. Säkerhetspolisen har instämt i att det finns ett sådant behov.

Polismyndigheten har vidare pekat på att utlänningar som vistas i landet utan tillstånd sällan bär med sig sina handlingar, utan förvarar dem i sin bostad. Polismyndigheten anser därför att man bör se över möjligheten till beslut om husrannsakan i utlänningens bostad eller på annan plats där denne uppehåller sig, såsom i någon annans bostad, i ett hotellrum eller i en samlingslokal, på en arbetsplats eller i ett fordon. Polismyndigheten anser i vart fall att 20 § polislagen bör ses över för att polisen ska kunna söka efter och omhänderta identitetshandlingar, som finns i utlänningars boenden.

8.5 Överväganden

8.5.1 Eftersökande av pass och andra identitetshandlingar

Utredningens förslag: Det bör i 9 kap. 9 § utlänningslagen införas en bestämmelse som innebär att Polismyndigheten och Kustbevakningen i samband med en kontroll enligt samma lagrum får kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Så bör kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när utlänningen inte efterkommer skyldigheten att på begäran visa upp pass eller andra handlingar, som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här. Vid kroppsvisitationen bör det som sägs i 2 § tredje–femte styckena i samma kapitel gälla. Om en visitation innebär att enbart utlänningens tillhörigheter undersöks, bör visitationen få genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Vid en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen är utlänningen skyldig att på begäran av en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningen inte frivilligt gör detta har dock berörda myndigheter i dagsläget inte någon möjlighet att kroppsvisitera utlänningen eller kontrollera väskor och liknande, som denne kan ha med sig i syfte att försöka hitta identitetshandlingar. En sådan möjlighet kan vara avgörande för att kunna identifiera utlänningen, om denne inte medverkar till att klarlägga sin identitet.

Som anförts tidigare i bland annat avsnitt 6.4.1 är det viktigt att kunna känna till vilka som vistas i landet, såväl ur ett säkerhetsperspektiv som för att kunna förebygga och utreda bland annat grov gränsöverskridande brottslighet. Den inre utlänningskontrollen är en av de möjligheter som myndigheterna har för att kunna skaffa sig sådan kännedom. Kontrollen ger också en möjlighet att identifiera sådana personer som inte har rätt att vistas här. Det är av avgörande betydelse att myndigheterna har de verktyg som behövs för att kontrollen ska kunna bli effektiv. Mot detta får vägas

integritetsaspekter, inklusive det faktum att en möjlighet till kroppsvisitation och en undersökning av en persons väskor med mera innebär en begränsning av ett grundlagsskyddat intresse.

Utredningen har även uppmärksammat att den situationen kan uppkomma, att den som Polismyndigheten eller Kustbevakningen inledningsvis tar för en utlänning i själva verket är svensk medborgare. Flertalet svenska medborgare torde dock bära med sig någon form av handling som styrker identiteten eller kunna lämna sådana uppgifter att eventuella tveksamheter om medborgarskapet snabbt kan undanröjas, till exempel genom sökning i passregistret. Kontrollen bör då kunna avbrytas utan dröjsmål och utan något mera påtagligt integritetsintrång för den berörda personen.

Skyldigheten att visa upp pass och andra handlingar vid en inre utlänningskontroll innebär, som tidigare framhållits, i och för sig inte att utläningar är skyldiga att alltid bära med sig sådana handlingar under vistelsen i Sverige. De personer som har rätt att vistas i Sverige torde dock oftast ha någon form av tillförlitlig identitetshandling på sig eller kunna ordna att en sådan handling kommer fram. Som också nämnts tidigare uppmanar Migrationsverket personer med uppehållstillstånd att alltid ha med sig sitt uppehållstillståndskort. Det torde därför i regel inte uppstå något behov av att kroppsvisitera en utlänning, som har tillstånd att vistas i landet, och att kontrollera dennes väskor med mera.

När det gäller asylsökande är situationen något mera komplicerad. Asylsökande uppmanas visserligen av Migrationsverket att alltid bära med sig sitt LMA-kort, ett plastkort som Migrationsverket utfärdar som bevis på att personen är asylsökande och har registrerats vid en förläggning.¹ På LMA-kortet anges bland annat de identitetsuppgifter, som den asylsökande har uppgett till Migrationsverket och dennes fotografi. Kortet är emellertid inte något identitetskort och styrker alltså inte personens identitet. Det är av relativt låg kvalitet och innehåller inte några biometriska data. Det styrker inte heller den asylsökandes rätt att vistas i Sverige vid tidpunkten för kontrollen, eftersom ett avslagsbeslut i asylärendet kan ha meddelats och fått laga kraft sedan kortet utfärdades. Den asylsökandes vistelserätt får i

¹ LMA står för lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, som innehåller bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till bland annat asylsökande som är registrerade vid en förläggning.

stället kontrolleras genom en kontakt med Migrationsverket. I samband med detta kan det kontrolleras om den asylsökande har lämnat in sitt pass eller andra tillförlitliga identitetshandlingar till verket och om det i så fall rör sig om samma person som påträffats vid kontrollen. Med tillförlitliga identitetshandlingar avses handlingar utfärdade av hemlandets myndigheter, som styrker utlänningsens identitet. Har det inte lämnats in något pass eller andra tillförlitliga identitetshandlingar till verket, kan personens identitet inte anses klarlagd, om han eller hon inte visar upp sådana handlingar i samband med kontrollen.

Utredningen har i avsnitt 8.2 redogjort för de skäl som låg till grund för införandet år 1990 av möjligheten att vid en inresekontroll kroppsvisitera en utlänning och kontrollera dennes bagage med mera i identifikationssyfte. Flera av dessa skäl gör sig gällande även i dag och *också* när det gäller inre utlänningskontroller.

Det bör enligt utredningens mening därför införas en möjlighet att kroppsvisitera en person och undersöka de väskor och andra föremål, som kan antas tillhöra denne, även i samband med en inre utlänningskontroll.² Detta ska kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet och rätt till vistelse i Sverige. Tillvägagångssättet bör vara detsamma som vid den kroppsvisitation och undersökning, som enligt gällande lagstiftning får ske i samband med inresekontroller. Bestämmelserna i tredje till femte stycket i 9 kap. 2 § utlänningslagen bör således göras tillämpliga även vid en kroppsvisitation och undersökning i samband med en inre utlänningskontroll.

Kroppsvisitationen bör inte få utföras av annan än polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen. Utredningen ser däremot inget hinder mot att även civilanställd personal vid Polismyndigheten får genomföra undersökningen av väskor och dylikt.

När det gäller integritetsaspekten konstaterar utredningen att det redan finns lagbestämmelser om motsvarande åtgärder i samband med inresekontroll. Intresset av att kunna identifiera utlän-

² Enligt uppgifter som utredningen har inhämtat om utländsk rätt finns det i ett antal andra europeiska länder, däribland Danmark, Finland, Tyskland, Österrike och Belgien, bestämmelser som ger myndigheterna rätt att eftersöka handlingar hos en utlänning i identifieringssyfte i denna situation. I Danmark får eftersökas och omhändertas inte bara identitetshandlingar, utan även exempelvis biljetter, kvitton, digitala media och andra föremål som bedöms vara av betydelse för att kunna fastställa personens identitet eller anknytning till ett annat land.

ningar som vistas i Sverige är enligt utredningen så angeläget att de föreslagna åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet. Den rättighetsinskränkning som en dylik kroppsvisitation och undersökning innebär får därmed anses förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. I sammanhanget kan erinras om att de åtgärder som regelmässigt vidtas vid säkerhetskontroller på flygplatser torde vara allmänt accepterade.

Polismyndigheten har, som nämnts, pekat på att utläningar som inte har rätt att vistas i landet – till skillnad från dem som har rätt att uppehålla sig här – sällan bär med sig sina handlingar och att handlingarna i stället förvaras i bostaden eller på annan plats där utläningen uppehåller sig. Polismyndigheten anser därför att möjligheterna till husrannsakan för eftersökande av sådana handlingar bör ses över. Säkerhetspolisen har anslutit sig till den av Polismyndigheten framförda synpunkten.

Det finns skäl att utgå från att undanhållna handlingar i många fall förvaras på någon sådan plats som Polismyndigheten anført, det vill säga exempelvis i egen eller annans bostad, på ett hotellrum, i en samlingslokal, på en arbetsplats eller i ett fordon. Utredningen konstaterar att en av en myndighet företagen undersökning av sådana platser är att hänföra till husrannsakan i grundlagens mening (jfr prop. 1973:90 s. 246).

Befogenheten för polisen att i sin brottsspanande och brottsutredande verksamhet företa husrannsakan på bland annat sådana platser som nyss nämnts regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Möjligheten att företa husrannsakan i andra fall, till exempel när polisen behöver bereda sig tillträde till ett slutet utrymme för att fullgöra någon specialreglerad uppgift, regleras i 20 § polislagen. En allmän förutsättning för åtgärder enligt lagrummet är att den skada och de olägenheter i övrigt som följer av ett sådant ingrepp inte får stå i missförhållande till dess syfte (prop. 1983/84:111 s. 127).

Bestämmelser i speciallagstiftningen om omhändertagande av föremål genom polisens försorg är förhållandevis ovanliga. När det gäller pass finns det sedan tidigare en bestämmelse i 18 § passlagen, som ger passmyndigheten rätt att i vissa fall besluta att ett pass ska omhändertas. I förarbetena till 20 § polislagen har det uttalats, med hänvisning till proportionalitetsprincipen, att helt speciella situationer måste föreligga för att det ska anses befogat för polisen att bereda sig tillträde till någons bostad för att omhänderta exempel-

vis ett pass enligt 18 § passlagen. Detta inte minst med hänsyn till att det i flertalet fall kan förutsättas att åtgärden inte leder till avsett resultat (a. prop. s. 127–129).

En husrannsakan är en ingripande åtgärd, framför allt då den sker i en bostad. Även om åtgärden skulle riktas mot utlänningen i första hand, torde den i många fall kunna drabba även andra personer, till exempel andra som vistas i bostaden och den som upplåter ett rum åt utlänningen. Om det inte finns någon misstanke om brott utöver det faktum att utlänningen uppehåller sig i landet olovligen (jfr 20 kap. 1 § utlänningslagen), skulle det enligt utredningens mening föra för långt att nu införa en möjlighet att få företa husrannsakan på alla de av Polismyndigheten uppräknade platserna i syfte att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar som möjligen kan finnas där.

I de situationer där det framstår som klart proportionerligt att undersöka slutna utrymmen för att eftersöka en utlännings pass och andra identitetshandlingar anser utredningen emellertid att möjligheten att företa en husrannsakan redan finns med stöd av 20 § polislagen. Så skulle kunna vara fallet när det finns ett slutet utrymme på eller vid den plats där den inre utlänningskontrollen företas eller utlänningen anträffas och det finns skäl att anta att sådana handlingar förvaras i det slutna utrymmet. Som exempel på detta kan nämnas den situationen att Polismyndigheten i samband med en arbetsplatsinspektion påträffar utlänningspass, som det finns anledning att kontrollera och det samtidigt framgår att arbetsplatsen också är den plats där utlänningsarna vistas och har alla sina saker, men det finns stängda garderober eller skrivbordslådor, där myndigheten misstänker att handlingar kan finnas.

Ett annat exempel är att utlänningen anträffas i eller intill en personbil, som kan antas tillhöra eller disponeras av denne. Det får då anses proportionerligt att bilen inklusive förvaringsutrymmen i denna, såsom bagageutrymme, handskfack, stolsfickor och liknande, får kontrolleras för att söka efter handlingar i syfte att identifiera utlänningen. I motsats till detta bör man i allmänhet inte kunna i sin helhet genomsöka ett allmänt kommunikationsmedel i vilket en utlännings pass anträffas bland andra personer för att söka efter dennes identitetshandlingar. Proportionaliteten i åtgärden måste alltid bedömas och behovet vägas mot det intrång i människors personliga integritet som åtgärden innebär.

Det bör anmärkas att Polismyndighetens beslut om husrannsakan enligt vad som uttalas i motiven ska fattas av rättsbildad befattningshavare. Endast om fara är i dröjsmål får en polisman själv besluta om åtgärden.

8.5.2 Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Utredningens förslag: Det bör införas en ny bestämmelse i 9 kap. 4 a § utlänningslagen som innebär att Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det i samband med en kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, bör få ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige eller har rätt att vistas i landet på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, bör handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

Det har visat sig vara av stor betydelse i utlänningsärenden att utlänningens pass och andra identitetshandlingar kan omhändertas i ett tidigt skede. Genom bestämmelserna om inre utlänningskontroll har Polismyndigheten och Kustbevakningen getts befogenhet att kontrollera utlänningars identitet och rätt att vistas i Sverige. När myndigheterna vid en sådan kontroll anträffar en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, händer det i en del av fallen att denne ansöker om uppehållstillstånd. Polismyndigheten eller Migrationsverket får då omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar med stöd av 9 kap. 4 § utlänningslagen i väntan på att han eller hon får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd, har myndigheterna emellertid i dagsläget inte möjlighet att ta hand om dennes pass eller andra identitetshandlingar förrän det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut.

För att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning behöver utlänningens identitet vara klarlagd. Detta innebär i regel

att personen ska kunna identifieras genom identitetshandlingar. Det förekommer dock att sådana handlingar försvinner, innan det finns ett avlägsnandebeslut som kan verkställas, och att det på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört eller avhänt sig handlingen. Detta medför regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland under avsevärd tid, och stora kostnader för staten. Att få fram nya resehandlingar kräver i regel stora arbetsinsatser. Om nya handlingar inte kan anskaffas, behövs det ofta en eskorterad resa för att verkställa ett avlägsnandebeslut och förhandlingar med mottagarlandet för att detta ska ta emot utlänningen. I vissa fall kan verkställigheten helt omöjliggöras.

Regeringen har framhållit att det är angeläget att kunna arbeta effektivare med återvändandeärenden och att myndigheterna får de verktyg som behövs för detta. Polismyndigheten och Kustbevakningen bör därför få en möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även i samband med en inre utlänningskontroll, när denne vistas i landet utan uppehållstillstånd och det inte framkommer att han eller hon har rätt att vistas här på någon annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd (till exempel på grund av en giltig visering eller uppehållsrätt).

Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i landet eller rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, bör handlingarna återlämnas till denne, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sådana skäl kan till exempel vara att personen enligt handlingarna har en annan identitet än enligt uppehållstillståndskortet. Passet och eventuella andra identitetshandlingar bör också återlämnas, om utlänningen avser att lämna landet och det finns fog för att godta hans eller hennes påstående om detta. Att hindra utlänningsens utresa genom att inte återställa handlingarna skulle stå i strid med bland annat internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Om det är tveksamt om personen verkligen tänker resa ut, bör dock passet återlämnas först i direkt samband med utresan (jfr förarbetena till bestämmelsen i 9 kap. 4 § utlänningslagen, prop. 1985/86:133 s. 17). Det bör ankomma på den myndighet som har hand om handlingarna att i det enskilda fallet avgöra hur återställandet ska ske, så att syftet med bestämmelsen inte förfelas (jfr a. prop. s. 26).

Kustbevakningen har upplyst att man brukar överlämna ärendet till Polismyndigheten i de fall man vid en inre utlänningskontroll inte kan konstatera att utlänningen har rätt att vistas i landet. Detta innebär att även handlingar som Kustbevakningen kan tänkas omhänderta i samband med kontrollen kommer att överlämnas till Polismyndigheten. Principen bör vara att handlingarna förvaras hos den myndighet hos vilken utlänningens ärende ligger. Skulle han eller hon ansöka om uppehållstillstånd vid ett senare tillfälle och ärendet därför överlämnas till Migrationsverket, bör handlingarna alltså följa med ärendet till verket. Vilken myndighet som vid var tidpunkt ska förvara handlingarna kan beslutas i förordning. Utredningen lämnar därför inga förslag i den delen.

En effekt som ett omhändertagande av identitetshandlingar får för den enskilde är att denne därefter kan få svårt att identifiera sig i andra sammanhang. Det bör därför övervägas om det bör finnas bestämmelser om att utlänningen ska tillställas någon annan handling, utöver ett skriftligt beslut om omhändertagande av handlingarna, till exempel en vidimerad kopia av den omhändertagna pass- eller identitetshandlingen. Sådana bestämmelser kan också beslutas i förordning.

Föreslagna åtgärder kan förväntas underlätta verkställigheten av avlägsnandebeslut genom att minska antalet fall då nya identitets- och resehandlingar måste införskaffas. Detta torde medföra såväl kortare handläggningstider för verkställighetsärenden som betydande kostnadsbesparingar.

8.5.3 Digitala media

Utredningens bedömning: Utredningen lämnar inte något förslag när det gäller möjligheterna att i samband med en inre utlänningskontroll omhänderta och tömma digitala media i syfte att utreda en utlännings identitet och medborgarskap.

Från Polismyndigheten har det framförts att det, utöver de åtgärder som utredningen behandlat ovan, finns ett behov av lagstöd för att vid inresa och i samband med inre utlänningskontroller och verkställighet kunna omhänderta och tömma digitala media, i syfte att utreda en utlännings identitet och medborgarskap, särskilt då utlän-

ningen saknar handlingar och vägrar medverka till utredningen. Säkerhetspolisen har instämt i att det finns ett sådant behov.³

Det är känt att det förekommer att utlänningar inte bär sina identitetshandlingar på sig, men att de har fotografier av handlingarna i digitala media, som exempelvis i mobiltelefoner. Även i övrigt är det sannolikt att information som finns lagrad i sådana digitala media kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet och medborgarskap. Det finns dock ofta även integritetskänslig information i sådana media. Ett förslag om att hantera sådana media kräver överväganden inte bara i integritetsfrågor utan även när det gäller hantering av så kallad överskottsinformation.

Utredningens uppdrag enligt direktiven omfattar inte att föreslå åtgärder som avser digitala media. Utredningen gör därför inte några överväganden och lämnar alltså inte något förslag i den frågan.

³ Enligt uppgifter som utredningen har inhämtat har myndigheterna i Danmark, Norge och Tyskland getts möjlighet att kontrollera innehållet i en utlännings digitala media i syfte att identifiera denne.

9 Missbruk av handlingar

9.1 Inledning

Migrationsverket får – och ska dessutom i vissa situationer – utfärda *dels* resedokument för flyktingar eller statslösa, *dels* främlingspass för andra utlänningar, som inte har någon handling som gäller som pass och som saknar möjlighet att skaffa en sådan handling.

För den som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige utfärdar Migrationsverket vidare ett uppehållstillståndskort. Ett sådant kort är inte någon rese- eller identitetshandling, utan enbart ett bevis på att innehavaren har uppehållstillstånd i Sverige. En person kan därför inte använda sig av endast ett uppehållstillståndskort för en resa. En person som innehar ett uppehållstillståndskort kan däremot resa med detta tillsammans med ett hemlandspass eller en resehandling utfärdad av Migrationsverket.

Sedan det under en tid hade uppmärksammats att det förekom missbruk av svenska hemlandspass, bland annat genom att svenska medborgare lånade ut eller sålde sitt pass för att användas av någon med ett snarlikt utseende, genomfördes den 15 april 2016 vissa ändringar i passlagen (1978:302) i syfte att motverka missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81, bet. 2015/16:JuU25, rskr. 2015/16:158). Ändringarna innebär bland annat att svenska medborgare, om det inte finns särskilda skäl, får beviljas högst tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för ett vanligt pass för barn sänks till tre år.

Av förarbetena i lagstiftningsärendet framgår att missbruket, utöver vad som gällde svenska pass, hade konstaterats omfatta även sådana handlingar som utfärdas av Migrationsverket, resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort. Riksdagen ansåg att de lagändringar som föreslogs för svenska pass också borde gälla

resedokument och främlingspass och att även regelverket för uppehållstillståndskort borde ses över i syfte att motverka missbruk. Riksdagen tillkännagav detta för regeringen i sitt beslut.

I detta kapitel beskrivs inledningsvis gällande bestämmelser rörande resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort och vissa bestämmelser rörande Migrationsverkets handläggning av sådana ärenden (avsnitt 9.2). Sedan redovisas vad som framkommit om missbrukets omfattning (avsnitt 9.3). Sist redovisas utredningens överväganden rörande möjligheterna att motverka missbruket av här aktuella handlingar (avsnitt 9.4).

9.2 Gällande bestämmelser

9.2.1 Resedokument

För en flykting eller statslös *får* det enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige, så kallat resedokument. I samma lagrum har regeringen bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter om resedokument. Ett resedokument som utfärdats enligt bestämmelsen gäller som pass vid inresa och vistelse i Sverige. Detta framgår av 4 kap. 9 § utlänningsförordningen.

Migrationsverket, som enligt 4 kap. 6 § utlänningslagen är beslutande myndighet, har således enligt bestämmelsen i 4 § samma kapitel en möjlighet, men inte skyldighet, att utfärda resedokument. I 2 kap. 7 § utlänningsförordningen anges emellertid vissa fall då resedokument inte bara *får*, utan *ska*, utfärdas. Det gäller i fall som anges i flyktingkonventionen, det vill säga konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), samt i konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som är sjömän (SÖ 1959:16). Förpliktelsen att utfärda resedokument bortfaller dock när ”tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” talar emot det.¹ Så kan till exempel vara fallet, när sökanden har dömts

¹ Detta anges i artikel 28 i flyktingkonventionen och artikel 27 i konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning. 1957 års konvention angående flyktingar som är sjömän knyter an till flyktingkonventionen.

till ett långvarigt straff för narkotikabrott eller våldsbrott. Upprepad brottslighet kan också vägas in.

Av 2 kap. 8 § utlänningsförordningen följer att ett resedokument ska utfärdas för viss tid och att det, då det utfärdas, får förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. Migrationsverket utfärdar normalt resedokument med en giltighetstid om fem år. Verket får besluta om förlängning av giltighetstiden för ett resedokument. Så sker dock inte i praktiken, utan i förekommande fall utfärdas ett nytt resedokument. Om sökanden har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, begränsas resedokumentets giltighetstid till den tid som uppehållstillståndet gäller.

Om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara flykting eller statslös, ska resedokumentet enligt 2 kap. 10 § utlänningsförordningen återlämnas till Migrationsverket.

Migrationsverkets beslut i fråga om resedokument får enligt 14 kap. 6 § utlänningslagen överklagas till en migrationsdomstol.

För prövning av ansökan om resedokument tas det inte ut någon ansökningsavgift. För utfärdandet av resedokument ska det dock enligt 8 kap. 6 § utlänningsförordningen tas ut en expeditonsavgift om 350 kronor.

9.2.2 Främlingspass

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § utlänningslagen utfärda ett främlingspass för denne. Om det finns särskilda skäl, får Migrationsverket utfärda främlingspass även i andra fall.

Ett främlingspass ska utfärdas, om utlänningen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § samma lag och inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Sökandens beteende måste i så fall utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten. Exempel på detta kan vara att sökanden har dömts för ett grovt

brott eller att det finns grundad anledning att anta att han eller hon har begått grova brott.

En ansökan om främlingspass ges enligt 2 kap. 15 § utlänningsförordningen in till Migrationsverket eller, om sökanden inte befinner sig i Sverige, till en svensk beskickning eller svenskt konsulat. I 2 kap. 14 a och 15 a–15 b §§ utlänningsförordningen finns det vissa bestämmelser om utfärdande av främlingspass för underåriga.

Ett främlingspass ska enligt 2 kap. 13 § utlänningsförordningen utfärdas med en giltighetstid om högst fem år. Migrationsverket beslutar om giltighetstiden utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För de personer som har fått tidsbegränsat uppehållstillstånd begränsas passets giltighetstid till den tid som tillståndet gäller.

Ett främlingspass får vidare enligt samma bestämmelse föras med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde och, i förekommande fall, med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt. Det finns, enligt Migrationsverkets handbok, skäl att begränsa giltighetsområdet för ett nytt främlingspass till att enbart gälla för vistelse i Sverige, om sökanden missbrukat sitt tidigare främlingspass genom att låna ut det för att möjliggöra någon annans inresa. Även i fall där sökanden upprepade gånger har anmält passförlust, kan enligt handboken giltighetsområdet begränsas.

Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket 2 kap. 14 § utlänningsförordningen utfärda ett provisoriskt främlingspass för denne.

Ett främlingspass ska enligt 2 kap. 16 § utlänningsförordningen återlämnas till Migrationsverket, om den som har passet har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett särskilt beslut om avvisning eller utvisning, eller om personen har avlidit.

För prövning av ansökan om främlingspass ska enligt 8 kap. 4 § utlänningsförordningen en ansökningsavgift tas ut. Avgiften är 750 kronor för ansökan om ett främlingspass och 500 kronor för ansökan om ett provisoriskt främlingspass.

9.2.3 Migrationsverkets handläggning av ärenden rörande resedokument och främlingspass

Migrationsverket har i 8 kap. 13 § 1 utlänningsförordningen be- myndigats att meddela föreskrifter för verkställigheten av förord- ningen i fråga om pass och resedokument. Så har skett i Migra- tionsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 03/2017). Av föreskrifterna framgår bland annat följande.

Den som ansöker om resedokument eller främlingspass ska som huvudregel komma personligen till Migrationsverket eller till en svensk utlandsmyndighet. Ansökan sker på en särskild blankett och ska vara undertecknad av sökanden, om denne är skrivkunnig och kan teckna sitt namn. För barn under 18 år ska personbevis eller annan handling, som visar vem som är barnets vårdnadshavare ges in. Som huvudregel krävs vårdnadshavares medgivande till att barnet får ha resedokument eller främlingspass.

En myndighet som tar emot ansökan eller som lämnar ut rese- dokument eller främlingspass ska kontrollera sökandens identitet.

Har sökanden tidigare fått ett resedokument eller ett främlings- pass utfärdat, ska den tidigare utfärdade handlingen lämnas in till- sammans med ansökan eller när den nya handlingen lämnas ut. Om sökanden påstår sig ha förlorat den tidigare handlingen, ska han eller hon i ansökan eller i en särskild förklaring på heder och sam- vete uppge hur det har skett och vilka åtgärder som vidtagits för att återfå handlingen. Sökanden ska också lämna en kopia av polis- anmälan av förlusten. Även när sökanden påstår att handlingen för- störts ska han eller hon i en särskild förklaring på heder och sam- vete uppge hur det har skett.

Bestämmelserna om passhinder och passstillstånd i passlagen och passförordningen ska enligt verkets föreskrifter tillämpas även vid handläggningen av ärenden om resedokument och främlingspass.

Likaså ska bestämmelserna i 6, 6 a och 6 b §§ passlagen om upptagning, lagring och behandling av biometriska data tillämpas även vid Migrationsverkets handläggning av sådana ärenden. Detta innebär att resedokument och främlingspass på samma sätt som svenska pass är försedda med ett avläsbart chip, som innehåller biometrisk information i form av innehavarens fingeravtryck och ansiktsbild. Barn under sex år och personer som av fysiska skäl är permanent förhindrade att lämna fingeravtryck är dock undantagna

från skyldigheten att låta Migrationsverket ta fingeravtryck. Chipet i deras resedokument eller främlingspass innehåller därför biometrisk data enbart i form av en ansiktsbild. För den som bara tillfälligt är förhindrad att lämna fingeravtryck kan i stället ett provisoriskt främlingspass utfärdas, om denne har ett omedelbart behov av att resa utomlands eller till Sverige.

9.2.4 Uppehållstillståndskort

Enligt 4 kap. 22 § utlänningsförordningen ska bevis om uppehållstillstånd utfärdas i form av en sådan handling som avses i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land (uppehållstillståndskort), nedan kallad EU-förordningen om uppehållstillståndskort. En utlänning som innehar ett bevis om uppehållstillstånd, som utfärdats i form av ett tillståndsmärke som förts in i utlänningspass eller någon annan handling, har rätt att byta ut detta mot ett uppehållstillståndskort.

Även bevis om ställning som varaktigt bosatt i Sverige respektive bevis om EU-blåkort (uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning) ska enligt 4 kap. 19 a § respektive 5 a kap. 3 § utlänningsförordningen utfärdas i form av ett sådant uppehållstillståndskort som avses i 4 kap. 22 § samma förordning.

I EU-förordningen finns bestämmelser om hur uppehållstillståndskorten ska vara utformade. Där anges bland annat i artikel 4 a–b att de ska innefatta ett lagringsmedium (chip), som innehåller en ansiktsbild och två fingeravtrycksbilder av innehavaren i driftskompatibla format, att uppgifterna ska säkras och att lagringsmediet ska ha tillräcklig kapacitet för att det ska vara möjligt att garantera uppgifternas integritet, autenticitet och sekretess. Uppehållstillståndskortet ska med andra ord, i likhet med hemlandspass och av Migrationsverket utfärdade resehandlingar, innehålla information med biometrisk data. Insamlingen av sådana data ska ske i enlighet med nationell rätt. Fingeravtryck ska tas från och med sex års ålder. Personer för vilka fingeravtryckstagning är fysiskt omöjlig undantas från kravet att lämna fingeravtryck.

Enligt 4 kap. 24 a § utlänningsförordningen får Migrationsverket meddela föreskrifter om giltighetstiden för uppehållstillståndskort.

Migrationsverket får även meddela de föreskrifter, som behövs för verkställigheten av bestämmelserna om uppehållstillståndskort i EU-förordningen om uppehållstillståndskort. Verket har i enlighet med detta meddelat föreskrifter om uppehållstillståndskort, MIGRFS 06/2011. Av föreskrifterna framgår bland annat följande.

Upphållstillståndskort utfärdas för uppehållstillstånd, som är giltiga i mer än sju dagar, och gäller normalt lika länge som uppehållstillståndet, dock högst fem år. Kortet ska vara försett med innehavarens underskrift, om denne är skrivkundig och kan teckna sitt namn. Upphållstillståndskort med kvarvarande giltighetstid, som återlämnas eller på annat sätt inkommer till Migrationsverket, ska makuleras. Om ett tidigare utfärdat uppehållstillståndskort uppges ha förkommit eller stulits, ska den som har fått kortet utfärdat i en särskild förklaring på heder och samvete uppge hur det har skett och vilka åtgärder som han eller hon har vidtagit för att återfå handlingen. Han eller hon ska också lämna en kopia av polisanmälan av förlusten.

9.3 Omfattningen av missbruket

Migrationsverket för inte någon statistik över antalet förlustanmälda handlingar. Resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort som anmäls som stulna eller förkomna, ska emellertid spärras i SIS. Så ska ske såväl när förlusten polisanmäls som när Migrationsverket eller en svensk utlandsmyndighet får information om att handlingen är försvunnen. Migrationsverket har tagit fram uppgifter om av verket utfärdade handlingar som spärrats i SIS. Enligt dessa uppgifter har det under perioden januari 2016 till början av april 2017 spärrats 267 resedokument och 341 främlingspass med anledning av att de anmäls som förlorade. Under samma period har cirka 3 900 uppehållstillståndskort spärrats i SIS av samma anledning.

Migrationsverket har upplyst att verket under år 2016 utfärdat 19 187 resedokument, 8 520 främlingspass, 480 provisoriska främlingspass och 205 556 uppehållstillståndskort. Under år 2015 har verket utfärdat 17 006 resedokument, 8 482 främlingspass, 479 provisoriska främlingspass och 176 590 uppehållstillståndskort. Andelen spärrade handlingar under den undersökta perioden uppgår alltså till

någon eller några procent av alla utfärdade handlingar och är ungefär dubbelt så hög för främlingspass som för resedokument och uppehållstillståndskort.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Frontex,² för statistik över handlingar, som har påträffats i medlemsstaterna och som har missbrukats. Svenska handlingar har i flera år legat högt upp i denna statistik. Sverige är med bland de tio länder vilkas dokument missbrukas mest. Det handlar främst om svenska hemlandspass och uppehållstillståndskort, men även resedokument och främlingspass och nationella identitetskort förekommer i statistiken.

Av Frontex statistik framgår sålunda att medlemsstaterna under år 2015 rapporterade om totalt 567 påträffade felaktiga svenska handlingar. Av dessa var 226 hemlandspass, 190 uppehållstillståndskort, 87 resedokument eller främlingspass och 64 nationella identitetskort. För år 2016 rapporterade medlemsstaterna om totalt 364 påträffade felaktiga svenska handlingar. Av dessa var 128 hemlandspass, 163 uppehållstillståndskort, 53 resedokument eller främlingspass och 20 nationella identitetskort. Under januari–februari 2017 har 59 felaktiga svenska handlingar påträffats, varav 21 hemlandspass, 26 uppehållstillståndskort, 10 resedokument eller främlingspass och 2 nationella identitetskort. Majoriteten av de svenska handlingarna har påträffats i samband med resor inom EU eller Schengenområdet. De flesta har påträffats i andra länder än Sverige.

Siffrorna från Frontex avser bara missbruk som upptäckts i medlemsstaterna. De täcker alltså inte de fall då försök till missbruk har misslyckats på grund av att incheckningspersonal eller personal i gränskontroller i tredjeländer har upptäckt missbruket. Enligt uppgifter som Polismyndigheten har tagit fram och vidareförmedlat till Justitiedepartementet har det enbart i Istanbul upptäckts och stoppats 230 missbruk av svenska handlingar under år 2015.

Migrationsverkets ID-enhet får löpande information från polisens sambandsmän om handlingar som har missbrukats i de länder, där sambandsmännen är stationerade. Ofta rör det sig om att försök att resa med en annan persons handlingar har upptäckts och

² Frontex har till uppgift att hjälpa EU-länderna och Schengenassocierade länder att skydda sina yttre gränser och bidra till enhetliga gränskontroller inom EU.

stoppats. Under år 2015 lämnades enligt verket information om 86 fall av missbruk och under år 2016 om cirka 35 fall. Verket har vidare uppgett att flertalet av dess enheter, som arbetar med ärenden om resedokument och främlingspass, har erfarenhet av att personer som förlorat sina handlingar har lämnat förklaringar till förlusten, som inte sällan har väckt misstankar. Några individer har förlorat handlingar vid två tillfällen. Det har dock enligt verket inte uppmärksammats något fall där samma person har förlorat handlingar så många som tre gånger under en femårsperiod.

Utredningen noterar i detta sammanhang även vissa uppgifter, som hämtades in i lagstiftningsärendet rörande åtgärder mot missbruk av svenska pass och redovisades i promemorian *Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag* (Ds 2015:12). Där framkom bland annat följande.

Många migranter reser vidare från Grekland till andra destinationer i Europa. Den grekiska gränspoliserna vid Atens flygplats genomför flera olika kontroller på flygplatsen i syfte att upptäcka personer, som åberopar felaktiga resehandlingar. Ambassaden i Aten får, liksom övriga beskickningar, svenska resehandlingar skickade till sig av grekiska myndigheter. Den absoluta merparten av handlingarna är inte tagna i beslag hos någon person utan har hittats av myndigheterna, och då främst på Atens flygplats, där de har slängts, till exempel på flygplatsens toaletter. Under år 2013 skickades 172 upphittade handlingar till ambassaden, varav 83 vanliga pass och 58 främlingspass. Under år 2014 skedde en kraftig ökning av antalet upphittade handlingar som skickades till ambassaden. Den fick då 492 svenska handlingar, varav 201 vanliga pass, 107 främlingspass och 111 uppehållstillståndskort. Den grekiska polisens uppfattning är att handlingarna som hittats på flygplatsen har använts av personer som planerat att resa ut ur landet med dessa handlingar, men som har gjort sig av med handlingarna, eftersom de riskerat att bli upptäckta i dokumentkontrollerna.

Under hösten 2014 upptäcktes en grupp personer, flykting-smugglare, på Atens flygplats som försökte transportera ut andra personer ur landet med hjälp av svenska handlingar. Smugglarna var syriska medborgare, som visade upp svenska uppehållstillståndskort. Även de som skulle smugglas ut var syrier. De hade försetts med svenska handlingar, bland annat främlingspass.

9.4 Överväganden

Hemlandspass, främlingspass och resedokument är att betrakta som värdehandlingar. Även uppehållstillståndskort och identitetshandlingar av olika slag kan ses som sådana handlingar. Den enskilde, oavsett var han eller hon kommer ifrån, har ett personligt ansvar för sådana handlingar och ska så långt det är möjligt se till att säkert förvara dessa så att de inte tappas bort, tillgrips eller missbrukas. Detta torde vara självklart för de flesta. Endast ett relativt fåtal personer anmäler också förluster av handlingar av detta slag.

Av redogörelsen i föregående avsnitt står det likväl klart att inte bara svenska pass utan också främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort är föremål för omfattande missbruk. Det finns skäl att se allvarligt på detta. Missbruket har förekommit under lång tid. Utöver de konstaterade fallen av missbruk finns det, bland annat utifrån uppgifterna om upparbetade nätverk som handlar med svenska dokument, skäl att utgå från att det finns ett inte obetydligt mörkertal. Med den skärpning som gjorts i passlagen finns det dessutom skäl att anta att andra handlingar i ökad omfattning kan komma att missbrukas. I takt med att kvaliteten på resehandlingar har förbättrats och utrustats med fler säkerhetsdetaljer, vilket gör dem svårare att förfalska, har missbruket i större utsträckning kommit att ske genom att äkta handlingar används av någon som har ett utseende som liknar den som passet tillhör, så kallat look-alike-missbruk. Men det förekommer, enligt uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, likväl alltså förfalskningar av sådana handlingar och inte sällan är dessa förfalskningar av hög klass.

Missbrukade och falska handlingar utgör en säkerhetsrisk, eftersom de gör det möjligt för personer med kopplingar till organiserad brottslighet och terroristorganisationer att under falsk identitet, och således oupptäckta, resa in i Schengenområdet, EU och Sverige. Ytterligare en säkerhetsrisk är de personer som reser från Sverige och andra EU-länder för att ansluta sig till terroristklassade stridande grupper och organisationer i olika länder. Det är bland annat sådana personer som bedöms utgöra ett förhöjt hot mot den nationella säkerheten i Sverige i nuläget. Med missbrukade eller falska handlingar är det möjligt för dem att resa utan att det blir

känt för myndigheterna eller att kringgå inreseförbud, som de kan ha i något eller några länder.

Missbruk av svenska handlingar, oavsett typ av handling, gör det också möjligt för personer, som har avvisats eller utvisats med återreseförbud, att återkomma till Sverige och Schengenområdet utan att det blir känt. Sådana handlingar kan också användas för att kunna uppvisa en oriktig identitet i olika sammanhang både i Sverige och utomlands.

Det är oklart hur ofta missbruket sker med någon form av samtycke eller medverkan från handlingens rätte innehavare. Det är dock känt för myndigheterna att det förekommer handel med svenska handlingar. Polismyndigheten har uppgett att det finns ett antal nätverk i Sverige, som handlar med svenska pass och som använder dessa i syfte att smugla människor till Sverige. I lagstiftningsärendet rörande missbruk av pass lämnades motsvarande information. Vidare uppgav turkisk polis och Frontex att liknande nätverk var verksamma i Istanbul och att även dessa handlade med svenska pass. Även av andra uppgifter framkom det att det förekom en organiserad handel med svenska pass i Sverige och utomlands. Det finns inte skäl att utgå från något annat än att dessa förhållanden fortfarande är för handen. En relativt stor andel av de handlingar som har påträffats vid kontroller eller hittats av myndigheterna, sedan de slängts bort på utländska flygplatser, är rese-dokument, främlingspass och uppehållstillståndskort. Utredningen anser det därför uppenbart att även dessa typer av handlingar är föremål för organiserad handel.

Utredningen konstaterar att det av flera skäl är angeläget att utan dröjsmål vidta åtgärder för att stävja det missbruk av de av Migrationsverket utfärdade handlingarna som förekommer. Det måste, bland annat av konventionsskäl men även av praktiska skäl, bli fråga om olika åtgärder. Utredningen återkommer nedan beträffande varje dokumenttyp med sina förslag i frågan. Först redovisar utredningen emellertid några mera generella åtgärder som också syftar till att försvåra missbruket av dessa handlingar.

Ett sätt är att vidta åtgärder för att öka risken för upptäckt. Såsom anförts i kapitel 4 pågår det inom EU ett omfattande arbete med att stärka kontrollerna vid Schengenrådets yttre gränser. Ett led i detta är att numera även EU-medborgare och andra personer, som har rätt till fri rörlighet i EU, kontrolleras mera noggrant

vid inresa till Schengenområdet, varvid resehandlingens avläses maskinellt och kontrolleras mot relevanta databaser för att utesluta att personer med falska eller ogiltiga handlingar tillåts resa in. Det kontrolleras att chipet i resehandlingens inte är manipulerat och vid minsta tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet ska minst ett av de biometriska kännetecknen i resehandlingens verifieras. När det gäller tredjelandsmedborgare görs en sådan kontroll även vid utresa. För svenskt vidkommande har det föreslagits en ny bestämmelse i 9 kap. utlänningslagen, som ska göra det möjligt att vid inrese- och utresekontroll ta fotografier och fingeravtryck för att jämföra biometriska data i ett utländskt pass med biometriska data från den person som reser på passet.

Det som utredningen i detta betänkande föreslår avseende inre utlänningskontroller och polisens utökade möjligheter att ta upp biometriska data och eftersöka och omhändertaga handlingar är åtgärder av liknande slag. Med de här föreslagna åtgärderna torde således upptäcktsrisken också öka i inte obetydlig grad.

Andra åtgärder för att motverka missbruk av handlingar, i synnerhet look-alike-missbruket, är att begränsa tillgången på resehandlingar. För hemlandspassens del har det redan genomförts en lagändring, varigenom antalet pass som kan beviljas en och samma person under en femårsperiod har begränsats.

De obligatoriska bestämmelserna om utfärdande av resedokument eller främlingspass grundar sig på Sveriges konventionsåtaganden respektive EU-rättsliga regler. För att begränsa tillgången på resedokument och främlingspass som kan missbrukas anser utredningen att regelverket när det gäller ansökningar om nya resedokument och främlingspass, i den mån det inte skulle stå i strid med nämnda konventionsåtaganden eller EU-regler, så långt som möjligt bör motsvara de begränsningar som införts i passlagen rörande utfärdandet av nya hemlandspass. Andra möjliga vägar att minska tillgången på handlingar som kan missbrukas är att begränsa handlingarnas giltighetstid eller giltighetsområde och att, i den mån det är möjligt, återkalla handlingar när det finns skäl för det. För att motverka missbruk är det självfallet också viktigt att sådana handlingar som uppges ha förlorats, oavsett det gäller resedokument och främlingspass eller uppehållstillståndskort, spärras i de register som finns. Så ska redan i dag ske i SIS. Även om eventuellt missbruk av handlingen redan kan ha skett när ansökan om en ny

handling görs, minskar spärren i vart fall den missbrukade handlingens värde på sikt.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka hur viktigt det är att Migrationsverket noga följer utvecklingen i fråga om tekniska och andra säkerhetsdetaljer, så att de handlingar som verket utfärdar är av högsta möjliga kvalitet. Härigenom kan i vart fall förfalskningar försvåras och missbruk i viss mån stävjas. Det bör också framhållas att det kan finnas skäl för Migrationsverket att inte alltför generöst tillämpa gällande bestämmelser. Det finns självfallet en risk att hanteringen av dessa handlingar blir slentrianmässig, när arbetsbördan för handläggarna är stor. Under alla förhållanden bör verket inta en restriktiv och varsam hållning inom gällande bestämmelser, när misstanke uppkommer om att en förlustanmälan av en handling kanske döljer någon form av missbruk.

Utredningen gör beträffande de olika nu aktuella handlingarna följande särskilda överväganden. Föreslagna begränsningar när det gäller utfärdande av resedokument och främlingspass bör tas in i utlänningslagen. Inget av de övriga förslagen föranleder ändringar i utlänningslagen eller annan lag. Genomförandet av förslagen i övrigt bör i stället ske genom ändringar i utlänningsförordningen eller i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument respektive uppehållstillståndskort.

Av redogörelsen i 10.3 framgår att även nationella identitetskort missbrukas i inte ringa omfattning. Utredningen har i direktiven emellertid inte fått i uppdrag att föreslå några förändringar för den typen av handlingar och lägger därför inte fram något förslag i den delen. Utredningen anmärker dock att det för de nationella identitetskorten i vart fall borde ligga nära till hands med en motsvarande reglering som den som gäller utfärdande av nya hemlandspass.

9.4.1 Resedokument

Utredningens förslag: Resedokument bör inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. I fall utom dem som anges i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen bör ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Bestämmelser härom bör införas genom ett tillägg i 4 kap. 4 § utlänningslagen.

Ett resedokument bör återkallas i de fall som anges i 2 kap. 10 § utlänningsförordningen.

Resedokument bör ha en maximal giltighetstid om två år. Om ansökan om resedokument beviljas och sökanden har förlorat ett resedokument, som utfärdats för honom eller henne inom de senaste fem åren före ansökan, bör det nya resedokumentets giltighetstid begränsas till ett år, om inte särskilda skäl talar mot en sådan begränsning. Finns det, i fall utom dem som anges i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen, grundad anledning att misstänka missbruk av det tidigare utfärdade resedokumentet, bör ansökan i stället avslås. Detta bör regleras i Migrationsverkets föreskrifter.

Enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen får Migrationsverket i vissa fall utfärda resedokument för flyktingar och statslösa. Av 2 kap. 7 § utlänningsförordningen framgår att resedokument ska utfärdas i de fall som anges i vissa konventioner. Utredningen redogör under separata rubriker nedan först för sina överväganden om hur missbruk kan motverkas i de fall där resedokument ska utfärdas, för att därefter gå över till att behandla de fall där resedokument får utfärdas.

Redan inledningsvis vill utredningen emellertid framföra följande. Ett resedokument ska enligt 2 kap. 10 § utlänningsförordningen återlämnas till Migrationsverket om dess innehavare upphör att vara flykting eller statslös. Enligt utredningens mening bör resedokumentet i sådana fall i stället återkallas, eftersom innehavaren inte längre har rätt till ett resedokument och en återkallelse är en effektivare åtgärd för att förhindra missbruk än den nuvarande skyldigheten att återlämna resedokumentet. Härigenom ges det

också möjlighet att spärra det återkallade resedokumentet i SIS. Ändringen kan göras i förordningen. Beslutet att återkalla resedokumentet bör få överklagas endast i samband med överklagande av beslutet i statusfrågan, det vill säga i frågan om återkallelse av statusen som flykting eller statslös.

Utredningen erinrar vidare redan här om att Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen i fråga om resedokument enligt 14 kap. 6 § samma lag får överklagas till migrationsdomstol. Domstolens beslut kan sedan överklagas till Migrationsöverdomstolen. Detta gäller såväl beslut enligt 2 kap. 7 § utlänningsförordningen som övriga beslut om resedokument. Det ligger därför nära till hands att överlåta till rättstillämpningen att närmare ange vad som bör gälla i fråga om utfärdandet av resedokument.

Konventionsfallen

I konventionsfallen, som regleras i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen, ska resedokument utfärdas, såvida inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar mot det. Resedokument enligt flyktingkonventionen ska ha en giltighetstid om ett eller två år. Resedokument enligt 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning ska ha en giltighetstid om minst tre månader och högst två år. För svensk del utfärdas resedokument, enligt uppgifter som Migrationsverket lämnat, emellertid normalt för en tid av fem år. Utredningen anser att resedokument bör utfärdas med en maximal giltighetstid om två år, det vill säga i överensstämmelse med konventionsåtagandena.

Det framgår inte direkt av utlänningslagen eller utlänningsförordningen att resedokument kan vägras med hänvisning till tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Detta framgår enbart av konventionsbestämmelserna. Utredningen anser emellertid att det, såsom redan gäller för främlingspassens del, bör anges direkt i utlänningslagen att resedokument inte ska utfärdas, om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Utredningen bedömer att detta uttryck, som utredningen redogör närmare för i avsnitt 9.4.2, väl motsvarar och i vart fall

ryms inom de i nämnda konventioner angivna undantagen från skyldigheten att utfärda resedokument.

Ett exempel på när resedokument kan vägras med hänvisning till tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen är det fallet att sökanden har dömts till ett långvarigt straff för exempelvis narkotikabrott eller våldsbrott. Det kan enligt utredningens mening rimligen också avse den situationen att sökanden har dömts för delaktighet i organiserad människosmuggling eller liknande.

Det kan anmärkas att Utlänningsnämnden i ett beslut år 1994 (Utlänningsnämndens beslut UN 240-94) uttalade att en utlänning bör kunna vägras resedokument i motsvarande fall som svensk medborgare kan vägras pass. På grund av Sveriges konventionsåtaganden såvitt avser utfärdandet av resedokument torde emellertid, enligt utredningens bedömning, den begränsning av utfärdandet av fler svenska pass än tre under en femårsperiod, som år 2016 infördes i 7 a § passlagen, inte kunna tillämpas generellt beträffande utfärdandet av resedokument. I de fall sökanden uppger sig ha förlorat två eller flera tidigare utfärdade resedokument, får det i stället prövas i det enskilda fallet om hans eller hennes agerande utgör sådana skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen som medför att ansökan bör avslås. Enligt utredningens mening utgör påståendet om förlust av flera handlingar, om det inte framkommer någon godtagbar förklaring därtill, en sådan indikation på missbruk att Migrationsverket i regel bör kunna avslå ansökan med hänvisning till tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Avslås ansökan kan frågan, som nyss angetts, efter överklagande från sökanden bli föremål för en domstolsprövning.

I de fall då en utlänning i ett enstaka fall uppger sig ha förlorat sitt resedokument och ansöker om en ny handling, men inte lämnar en trovärdig berättelse om hur förlusten skett, kan Migrationsverket begränsa det nya resedokumentets giltighetstid. När ett nytt resedokument sålunda utfärdas efter att sökanden uppger sig ha förlorat ett tidigare utfärdat resedokument, anser utredningen att det nya resedokumentets giltighetstid regelmässigt bör begränsas till ett år, om det inte finns särskilda skäl att underlåta en sådan begränsning. Sådana särskilda skäl kan vara att det finns grundad anledning att tro att sökanden har varit utsatt för brott, vid vilket

bland annat resedokumentet har tillgripits. För att Migrationsverket ska kunna underlåta att begränsa giltighetstiden för det nya resedokumentet bör det dock krävas att utredningen om förlusten av det tidigare resedokumentet är tillfredsställande och att den inte ger skäl att misstänka delaktighet i missbruk från innehavarens sida. Det kan till exempel inte anses tillräckligt att utlänningen uppger att han eller hon inte vet hur handlingen försvunnit, att denne uppger att enbart handlingen har stulits och i övrigt lämnar vaga eller oklara uppgifter hur det har skett, eller att utlänningen bara uppger att handlingen har försvunnit i bostaden.

Övriga fall

I de fall där Migrationsverket *får* bevilja resedokument anser utredningen att det bör införas motsvarande begränsning i antal resedokument som får beviljas under en femårsperiod, som den som har införts i 7 a § passlagen för svenska hemlandspass.

Redan när en utlänning ansöker om ett resedokument under påstående om att han eller hon har förlorat ett tidigare utfärdat resedokument, bör Migrationsverket göra en fördjupad utredning och avslå ansökan, om det finns grundad anledning att misstänka någon form av missbruk. Sådan grundad anledning finns enligt utredningens mening redan om personen i fråga inte kan lämna en godtagbar förklaring till hur han eller hon har förlorat sitt tidigare resedokument, till exempel då sökanden uppger att han eller hon inte vet hur handlingen försvunnit, att denne uppger att enbart handlingen har stulits och i övrigt lämnar vaga eller oklara uppgifter hur det har skett, eller om sökanden uppger att handlingen har försvunnit i bostaden. Ansökan bör alltså bara beviljas om utredningen om förlusten av det tidigare resedokumentet är tillfredsställande och den inte ger skäl att misstänka delaktighet i missbruk från innehavarens sida.

Om förhållandena är sådana att ansökan om resedokument bör avslås men sökanden visar att han eller hon är i omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, finns det en möjlighet att i stället bevilja denne ett provisoriskt främlingspass för resan.

Liksom för konventionsfallen anser utredningen att resedokumentets maximala giltighetstid bör vara två år.

Utredningen bedömer att inte någon av dessa åtgärder står i strid med Sveriges konventionsåtaganden på området.

9.4.2 Främlingspass

Utredningens förslag: I fall utom dem som anges i 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen bör en ansökan om främlingspass avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. En sådan bestämmelse bör tas in i en ny paragraf, 2 kap. 1 b §, i utlänningslagen.

Ett giltigt främlingspass bör återkallas, om inte särskilda skäl talar emot det, i de fall som anges i 2 kap. 16 § utlänningsförordningen. Detta omfattar enligt utredningens mening även den situationen att ett provisoriskt främlingspass utfärdas för pass-innehavaren. Bestämmelser härom kan meddelas i förordning.

Främlingspass bör ha en maximal giltighetstid om tre år. Om ansökan om ett främlingspass beviljas och sökanden har förlorat ett sådant pass som utfärdats för honom eller henne inom de senaste fem åren före ansökan, bör det nya främlingspassets giltighetstid och giltighetsområde begränsas, om inte särskilda skäl talar emot en sådan begränsning. Finns det, i fall utom dem som anges i 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen, grundad anledning att misstänka missbruk av det tidigare utfärdade främlingspasset, bör ansökan i stället avslås. Detta bör regleras i Migrationsverkets föreskrifter.

Enligt 2 kap. 1 a § utlänningslagen *får* Migrationsverket i vissa fall utfärda främlingspass, medan verket i andra fall *ska* utfärda främlingspass för en utlänning. Utredningen redogör under separata underrubriker nedan för sina överväganden om hur missbruk kan motverkas i de fall där främlingspass ska respektive *får* utfärdas. Inledningsvis vill utredningen emellertid framföra vissa överväganden som gäller oberoende av om ett främlingspass har utfärdats på grundval av en obligatorisk eller en fakultativ regel.

I 2 kap. 16 § utlänningsförordningen anges ett antal situationer i vilka ett främlingspass ska återlämnas till Migrationsverket. Det gäller de fall då den som har främlingspasset har blivit svensk med-

borgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett särskilt beslut om avvisning eller utvisning, eller har avlidit. Migrationsverket ska då makulera främlingspasset. I praktiken återlämnas emellertid främlingspass, enligt vad som upplysts, endast i ett fåtal fall i dessa situationer. Utredningen anser att en effektivare – och lämplig – åtgärd för att motverka missbruk av främlingspass vore att i stället återkalla främlingspasset och spärra det i SIS i dessa fall. Det kan dock i vissa situationer föreligga särskilda skäl att inte återkalla främlingspasset eller att avvakta med en återkallelse. Ett sådant skäl kan till exempel vara att den som blir svensk medborgare för tillfället befinner sig på resa utomlands och har behov av främlingspasset för att komma tillbaka till Sverige.

En återkallelse bör som huvudregel ske även när ett provisoriskt främlingspass utfärdas för passinnehavaren. Den situationen omfattas enligt utredningens mening av 2 kap. 16 § 2 utlänningsförordningen men förtjänar att, för tydlighets skull, nämnas särskilt. För att förhindra missbruk bör det i normalfallet sålunda inte vara möjligt för en person att inneha ett provisoriskt främlingspass och ett annat giltigt främlingspass samtidigt. Ett särskilt skäl att inte återkalla ett främlingspass, när ett provisoriskt främlingspass utfärdas för passinnehavaren, kan emellertid vara att främlingspasset är inlämnat till en ambassad på grund av en ansökan om visering. Det bör självklart krävas att sökanden på något sätt styrker en sådan omständighet för att främlingspasset inte ska återkallas. Att sökanden uppger sig ha glömt att ta med sig sitt främlingspass, när han eller hon har gett sig ut för att resa är däremot inte ett skäl att underlåta att återkalla främlingspasset.

Föreslagna bestämmelser om återkallelse av främlingspass kan införas i förordning. Ett beslut om återkallelse i de fall som anges i 2 kap. 16 § utlänningsförordningen kan inte anses ha någon sådan effekt att det bör kunna överklagas.

Utredningen anser vidare att den maximala giltighetstiden för ett främlingspass bör vara tre år. Detta motsvarar den maximala tid för vilken skyddsbehövande för närvarande beviljas uppehållstillstånd och överensstämmer också med utredningens förslag om maximal giltighetstid för uppehållstillståndskort. En bestämmelse om detta bör tas in i Migrationsverkets föreskrifter.

Om främlingspass ska utfärdas

För en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt eller övrig skyddsbehövande eller som har beviljats skyddsstatusförklaring, ska enligt 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen främlingspass utfärdas, om personen inte har och inte kan få ett nationellt pass. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att främlingspass inte utfärdas.

Att Migrationsverket i dessa fall inte bara får utan ska utfärda främlingspass grundar sig på artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Där framgår att medlemsstaterna är skyldiga att utfärda dokument, som gör det möjligt för personer som har status som alternativt skyddsbehövande och som inte kan få ett nationellt pass att resa utanför medlemsstaternas territorium, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. I svensk rätt likställs vanligtvis övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen med alternativt skyddsbehövande. Därför har den tvingande bestämmelsen i 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen utformats så att den även gäller övriga skyddsbehövande (prop. 2013/14:217 s. 38). Bestämmelsen ska även tillämpas när en flykting ansöker om främlingspass i stället för resedokument.

EU-domstolen har slagit fast att begreppet allmän ordning och säkerhet inte får definieras nationellt, utan har en gemenskapsrättslig innebörd (mål 41/74 Van Duyn mot Home Office). Eventuella inskränkningar måste vara proportionerliga och, ytterst, nödvändiga för att värna det demokratiska samhällets intressen. Inskränkningar kan endast medges om personen ifråga utgör ”ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen” (mål 36/75, Rutili mot Ministre de l’Interieur). Inskränkningar baserade på omsorgen om den allmänna ordningen förutsätter att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, också föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (mål 30/77, Bouchereau).

Den berörda personens beteende måste alltså utgöra ett verkligt och faktiskt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller ett grundläggande intresse för den berörda medlemsstaten. Ett sådant

hot kan föreligga exempelvis om personen har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse eller annan frihetsberövande påföljd i ett år eller mera eller om det finns grundad anledning att anta att han eller hon har begått grova brott, däri inbegripet narkotikabrott (prop. 1999/2000:64 s. 73). Detsamma bör rimligen gälla personer med koppling till grov organiserad brottslighet eller personer som är dömda för handel med människor eller annan allvarlig gränsöverskridande brottslig verksamhet. Enligt utredningen bör organiserad människosmuggling också kunna omfattas av denna undantagsbestämmelse.

I fall när den tvingande bestämmelsen i 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen är tillämplig är det enligt utredningens bedömning emellertid inte en tillräcklig omständighet för att vägra att utfärda ett främlingspass att utlännen upprepade gånger ansöker om ett främlingspass. Någon generell begränsning i sådana fall av hur många främlingspass som får utfärdas för en person under en viss tidsperiod kan därmed inte föreskrivas. För sådana situationer föreslår utredningen följaktligen inte en bestämmelse liknande den i 7 a § passlagen.

Migrationsverket bör dock vid upprepade ansökningar göra en fördjupad utredning och begränsa främlingspassets giltighetstid och giltighetsområde, när det inte saknas skäl för en sådan åtgärd. Om sökanden har missbrukat sitt tidigare främlingspass eller det finns grundad anledning att misstänka missbruk, bör passets giltighetsområde således begränsas till att enbart gälla för vistelse i Sverige. Begränsningen bör därvid gälla under ett år och giltighetstiden för främlingspasset bör vara samma. Om sökanden därefter på nytt ansöker om främlingspass, bör det noga prövas om han eller hon kan beviljas ett pass utan sådana begränsningar eller om det alltså finns anledning att behålla dessa. Vad som framkommit vid den tidigare utredningen och senare bör då bli avgörande för bedömningen.

Utredningen har i anslutning till sina överväganden avseende resedokument gett exempel på när det finns grundad anledning att misstänka missbruk.

Bestämmelser rörande nu behandlade åtgärder bör tas in i Migrationsverkets föreskrifter på området.

Om främlingspass får utfärdas

Migrationsverket *får* enligt 2 kap. 1 a § första stycket utlänningslagen utfärda ett främlingspass för en utlänning, som inte har någon handling som gäller som pass och som saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. Enligt tredje stycket samma lagrum får Migrationsverket utfärda pass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. I prövningen av om främlingspass ska utfärdas i de nu uppräknade fallen ska det ingå en bedömning av om det finns några skäl mot att utfärda främlingspass.

Ett skäl att avslå en ansökan om främlingspass kan vara att sökanden har missbrukat en tidigare passhandling genom att ha överlämnat den till en annan person för resa. Ett annat skäl kan vara att den tidigare passhandlingen har använts i brottslig gränsöverskridande verksamhet, exempelvis smuggling eller människohandel. Ansökan om nytt främlingspass bör då som huvudregel inte beviljas. Om Migrationsverket efter en fördjupad utredning ändå kommer fram till att ett främlingspass bör utfärdas för sökanden, bör passets giltighetsområde begränsas till Sverige och giltighetstiden till ett år.

Aven om missbruk inte har påvisats i det enskilda fallet är det angeläget att begränsa möjligheten att upprepade gånger beviljas ett nytt främlingspass. En sådan inskränkning signalerar att främlingspasset är att betrakta som en värdehandling och att det ur samhällets perspektiv finns skäl att minska det antal pass som cirkulerar. Har det inom de senaste fem åren före ansökan utfärdats tre vanliga främlingspass för sökanden, bör ansökan – på samma sätt som numera gäller för svenska hemlandspass – därför avslås, om det inte finns särskilda skäl att bifalla den. Sådana särskilda skäl kan finnas när nya främlingspass har utfärdats av andra skäl än att de tidigare utfärdade passen har förlorats. Ett annat exempel är att det finns grundad anledning att tro att sökanden har varit särskilt brottsutsatt, såsom när personen ifråga har anmält upprepade bostadsinbrott, där bland annat pass påstås ha tillgripits, och uppgifterna om detta bedöms vara tillförlitliga.

Om det inte finns särskilda skäl att utfärda ett fjärde främlingspass under en femårsperiod, men sökanden ändå visar att han eller hon har ett omedelbart behov av ett pass för någon eller några enstaka kortare resor, kan i stället ett provisoriskt främlingspass utfärdas.

Utredningen vill i sammanhanget framhålla att Migrationsverket, redan om sökanden uppger att denne förlorat *ett* tidigare beviljat främlingspass, bör göra en fördjupad utredning, innan verket fattar beslut i frågan om ett nytt främlingspass ska utfärdas. Har sökanden förlorat mer än ett främlingspass finns det givetvis ännu starkare skäl att utreda detta närmare. Om det finns grundad anledning att misstänka missbruk, såsom när sökandens uppgifter om hur denne förlorat handlingen eller handlingarna inte framstår som tillförlitliga, vilket utredningen i det föregående har gett exempel på, bör ansökan om ett nytt främlingspass som huvudregel inte beviljas. Beviljas främlingspass ändå, finns det skäl att begränsa passets giltighetstid. Längre tid än ett år bör därvid inte förekomma. Vidare bör i dessa fall också dess giltighetsområde regelmässigt begränsas, vanligen till att enbart gälla vistelse i Sverige. Om sökanden visar att denne har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, kan i stället ett provisoriskt främlingspass utfärdas.

Även när det gäller dessa frågor bör Migrationsverkets föreskrifter på området kompletteras.

9.4.3 Uppehållstillståndskort

Utredningens förslag: Ett uppehållstillståndskort bör ha en maximal giltighetstid på tre år och bör som huvudregel lämnas ut personligen till den som det är utställt för. Bestämmelser om detta bör tas in i Migrationsverkets föreskrifter.

Sverige bör vidare verka för att en centraliserad EU-databas ska skapas med information om bland annat uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort.

Uppehållstillståndskortet är inte någon rese- och identitetshandling. Det är dock möjligt för en person att resa in i Schengenområdet med ett uppehållstillståndskort, om detta återopas tillsammans med ett hemlandspass eller en resehandling utfärdad av Migrationsverket.

Ett uppehållstillståndskort har normalt samma giltighetstid som uppehållstillståndet, dock längst fem år. Den som förlorar sitt uppehållstillståndskort ska göra en förlustanmälan hos Polismyndigheten. Han eller hon är också skyldig att låta sig fotograferas

ras och lämna fingeravtryck för ett nytt uppehållstillståndskort. I övrigt finns det inte några bestämmelser som begränsar rätten att få utfärdat ett uppehållstillståndskort, som egentligen bara är ett bevis på att personen i fråga har uppehållstillstånd i Sverige.

Av de uppgifter som redovisats i avsnitt 9.3 framgår att det förekommer missbruk även av uppehållstillståndskort. Det finns därför – för att stävja missbruk – skäl att försöka begränsa tillgången på sådana kort. Så bör enligt utredningen ske genom att den maximala giltighetstiden för uppehållstillståndskort sänks till tre år. Detta motsvarar den giltighetstid som för närvarande gäller för nya uppehållstillstånd för flyktingar.³

Utredningen anser däremot inte att det finns förutsättningar att införa begränsningar i rätten för en utlänning att få ett bevis på att denne har uppehållstillstånd i Sverige. Skulle en utlänning flera gånger ansöka om nya kort, bör det emellertid övervägas att förkorta giltighetstiden för nya kort till ett år.

Den mest effektiva åtgärden för att motverka missbruk är givetvis att de biometriska data som finns lagrade i uppehållstillståndskortet kontrolleras mot innehavarens biometri. Det är vidare viktigt att risken för att uppehållstillståndskort hamnar i orätta händer minimeras. I detta sammanhang bör nämnas att Migrationsverket har upplyst att det i dagsläget inte krävs personlig inställelse för att hämta ut ett uppehållstillståndskort. Kortet skickas i stället vanligen till sökanden med lösbrev. Den ordningen innebär naturligtvis en påtaglig risk för att obehöriga kan få tillgång till kortet. Enligt utredningens mening borde huvudregeln, med tanke på den betydelse uppehållstillståndskortet har, i stället vara att sökanden ska inställa sig personligen för att hämta ut kortet och att det då också sker en kontroll av att det är rätt person som hämtar ut kortet. En reglering härom bör tas in i Migrationsverkets föreskrifter om uppehållstillståndskort.

Utredningen anser slutligen att Sverige bör verka för att, som HLEG föreslagit (se avsnitt 4.3.1), en centraliserad EU-databas skapas med information om bland annat uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort. Detta skulle göra det lättare för medlemsstaterna att i förekommande fall kontrollera om sådana handlingar, som utfärdats i en annan medlemsstat, är giltiga.

³ Samma giltighetstid gäller numera för svenska hemlandspass för underåriga.

10 Konsekvenser

10.1 Inledning

I utredningens direktiv har särskilt angetts att utredningen ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska och andra konsekvenser, som dess förslag kan medföra för berörda myndigheter, för kommuner och för enskilda. Utredningen ska vidare redovisa en analys av vilken effekt föreslagna åtgärder kan förväntas få när det gäller återvändandet och enskildas situation i landet. Av redogörelsen ska även konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv framgå. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska också beaktas. Om förslagen leder till offentligfinansiella kostnadsökningar ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

I kommittéförordningen (1998:1474) föreskrivs att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I förordningens 14 § föreskrivs sålunda att, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen i förekommande fall föreslå en finansiering. Enligt 15 § i förordningen gäller att konsekvenserna ska anges i betänkandet, om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska – enligt 15 a § kommittéförordningen – förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen har redan i anslutning till sina överväganden i kapitel 6–9 angett en del av de konsekvenser som förslagen bedöms medföra. I detta kapitel redogörs för utredningens bedömningar i övrigt när det gäller förslagets offentligfinansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser (avsnitt 10.2), konsekvenser för enskilda (avsnitt 10.3) och övriga konsekvenser (avsnitt 10.4).

10.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms leda till minskade kostnader på framför allt migrationsområdet. Förslagen kan emellertid komma att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, som har det huvudsakliga ansvaret för de inre utlänningskontrollerna. Eventuella kostnadsökningar bör dock kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för myndighetens anslag. Vad utredningen föreslagit om giltighetstid för uppehållstillståndskort och utlämning av sådana kort kommer enligt Migrationsverket också att medföra ökade kostnader för verket. Dessa kostnadsökningar bör emellertid kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för verkets anslag.

Utredningens förslag bedöms inte få några negativa samhällsekonomiska konsekvenser av sådan omfattning som det finns skäl att beakta; de positiva kan inte uppskattas till belopp.

Utredningen har i betänkandet föreslagit att det vid genomförandet av inre utlänningskontroller ska finnas en möjlighet att fotografera och ta fingeravtryck på utlämningen och söka efter pass och andra identitetshandlingar hos denne, för att vid behov kunna fastställa hans eller hennes identitet och rätt till vistelse i Sverige. Syftet är att ge berörda myndigheter effektivare verktyg för att kunna identifiera utlämningar, som uppehåller sig i landet och kontrollera deras rätt att vistas här. Denna kontrollverksamhet är viktig för att

värna den rådande principen om en reglerad invandring till Sverige, kunna upprätthålla säkerheten här i landet och förhindra och bekämpa brottslighet, skydda utsatta grupper, inte minst barn, och arbeta effektivare med återvändandeärenden. Utredningen har också föreslagit att det ska finnas en möjlighet att omhänderta en utlännings pass och andra identitetshandlingar, när det vid en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att personen har tillstånd att vistas i Sverige.

Som utredningen konstaterat är det ett stort problem att endast en mycket liten andel asylsökande styrker sin identitet, när de ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. I flertalet asylärenden måste Migrationsverket därför lägga ner relativt omfattande arbetsinsatser för att utreda identitetsfrågan. Om ansökan avslås eller om en utlänning som aldrig ansökt om uppehållstillstånd ska avlägsnas från Sverige, krävs det ofta också stora arbetsinsatser för att genom kontakter med hemlandets myndigheter försöka fastställa personens identitet och få fram resehandlingar. Utredningens förslag syftar till och kan också förväntas medföra att utlänningsars identitet kan klarläggas i ett tidigt skede i ett ökat antal fall och att behovet av nämnda arbetsinsatser minskar.

Utredningens förslag kan följaktligen på sikt förväntas medföra kortare handläggningstider i utlänningsärenden och ett effektivare verkställighetsarbete, vilket skulle innebära stora kostnadsbesparingar på migrationsområdet. Genom en fungerande reglerad invandring skulle arbetsbelastningen på Migrationsverket minska. Skulle de asylsökande i högre grad styrka eller i vart fall göra sin identitet sannolik redan i asylprocessens inledning, skulle betydande resurser frigöras. En minskning av antalet utlänningsars som vistas i Sverige utan rätt därtill skulle också i olika hänseenden minska belastningen på bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Leder förslagen till att färre avlägsnandebeslut måste verkställas med tvång, skulle Migrationsverkets och Polismyndighetens kostnader för avlägsnandeärenden, exempelvis för förvar och resor, dessutom minska avsevärt. En snabbare hantering av utlänningsärenden, inklusive verkställighetsärenden, innebär också minskade kostnader i andra avseenden, såsom kostnader för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande, sjukvård, skolgång med mera. Utredningen saknar dock möjlighet att närmare

beräkna storleken av dessa förväntade besparingar för staten, landstingen och kommunerna.

De inre utlänningskontrollerna behöver emellertid ges den prioritet och de resurser som är nödvändiga för att de ska nå sitt syfte. För att kontrollerna ska kunna genomföras snabbt och med minsta möjliga olägenhet för de personer som berörs av kontrollerna, krävs det investeringar i teknisk utrustning och applikationer som möjliggör upptagande av biometriska data och nödvändiga data-slagningar på plats. Polismyndigheten har mot denna bakgrund bedömt att dess kostnader kommer att öka. Polismyndigheten har emellertid inte lämnat något beräkningsunderlag till utredningen.

Effektivare inre utlänningskontroller, med de kontrollmöjligheter som utredningen föreslår, förväntas dock leda till minskad arbetsbelastning, inte minst vad det gäller återvändandearbetet. Å andra sidan kan sådana kontroller samtidigt leda till visst merarbete för polisen. Härtill kommer kostnaderna för teknikstödet. Dessa kostnader måste dock rimligen redan ha beaktats i myndighetens budgetarbete. Något underlag som ger vid handen att utredningens förslag skulle leda till kostnader av sådan omfattning att Polismyndigheten behöver tillföras extra resurser har inte förebringats. Utredningen gör därför bedömningen att eventuella kostnadsökningar bör kunna hanteras inom ramen för Polismyndighetens anslag.

Kustbevakningen, som ansvarar för inre utlänningskontroller i anslutning till sjötrafiken, har för sin del bedömt att utredningens förslag inte kommer att medföra ett märkbart ökat resursbehov.

Utredningens förslag om ett nationellt register hos Migrationsverket för att lagra biometriska data från personer som vid en inre utlänningskontroll inte kan visa att de har rätt att vistas här bedöms inte föranleda något påtagligt resursbehov hos verket. Däremot kan förslagen om kortare giltighetstider i vissa fall för resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort föranleda ett visst merarbete hos Migrationsverket. Utredningen har också pekat på vikten av att verket, när en sökande uppger sig ha förlorat en av verket tidigare utfärdad resehandling, närmare utreder frågan om det kan röra sig om missbruk av handlingen. Utredningen har vidare föreslagit att uppehållstillståndskort i regel ska lämnas ut personligen.

Migrationsverket har uppgett att i vart fall förslagen rörande uppehållstillståndskort kommer att leda till ett ökat antal besök hos

verket och har uppskattat att detta kan medföra ett ökat personalbehov motsvarande drygt en och en halv extra årsarbetskraft. Verket har vidare bedömt att det troligen även kommer att behövas fler lokaler och biometristationer med anledning av förslagen i dessa delar. Något beräkningsunderlag avseende sådana kostnader har dock inte presenterats.

Ett ökat resursbehov på grund av utfärdande av fler resehandlingar torde till en del att täckas av de expeditions- och ansökningsavgifter som tas ut i sådana ärenden. Ökad arbetsbelastning i övrigt på grund av nu aktuella förslag bör mer än väl kompenseras av den förväntade minskningen i resursbehov för utredning i asyl- och återvändandeärenden och möjligen även minskade förvarskostnader, när utlänningars identitet kan klarläggas i ett tidigt skede i ett ökat antal fall jämfört med i dag. I brist på närmare underlag bedömer utredningen därför att eventuella kostnadsökningar bör kunna täckas genom omprioriteringar inom ramen för verkets anslag.

Det har inte kommit fram något behov av ekonomiskt resurstillskott till någon samhällsfunktion i övrigt. Utredningen bedömer vidare att dess förslag inte medför negativa samhällsekonomiska konsekvenser i någon omfattning, som det finns skäl att beakta och, som nyss angetts, är bedömda positiva konsekvenser för staten, landstingen och kommunerna svåra att beräkna.

10.3 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Föreslagna åtgärder när det gäller identifiering av utlänningar förväntas bland annat medföra ökade möjligheter att skydda utsatta personer, inte minst barn. De förväntas också leda till ett effektivare verkställighetsarbete och därmed ökad förutsägbarhet för enskilda som har fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Utredningens förslag bedöms inte leda till något sådant intrång i enskildas integritet som är oförenligt med gällande rätt.

För de flesta människor är det på många sätt negativt och påfrestande att leva utanför samhället. Ett inte ringa antal utlänningar lever på det sättet i dag i Sverige. I en sådan situation saknar man

det mesta av det skydd och den omsorg som samhället kan lämna. I stället lever man i en mycket utsatt situation. Risken är stor för att man kan bli utsatt för brott eller annars komma till skada eller känna sig tvingad att begå brott eller andra ogärningar. Genom de inre utlänningskontrollerna med ökade möjligheter till identifiering av utlänningen ökar förutsättningarna för att fånga upp dessa människor, så att de vid behov kan få samhällets skydd och annars i vart fall ett mer människovärdigt liv. Det kan inte i ett demokratiskt samhälle anses humant att låta några människor leva ett "skuggliv" som tillståndslösa. Rättsstatens regler ska dessutom följas; den oordning som annars följer är inte godtagbar.

Möjligheterna att använda sig av biometriska data för att identifiera en person vid en inre utlänningskontroll och att eftersöka identitetshandlingar kan förväntas leda till ett minskat behov av att ta utlänningar i förvar och till kortare handläggningstider i verkställighetsärenden. Åtgärderna mot enskilda utlänningar utan rätt att vistas i Sverige behöver därmed inte bli lika ingripande.

Ökade möjligheter att identifiera utlänningar som inte har rätt att vistas här bedöms också leda till ett effektivare verkställighetsarbete, vilket kan leda till att dessa personer väljer att i större utsträckning självmant återvända till hemlandet i stället för den otrygga tillvaro som det innebär att leva som tillståndslös i Sverige. Och även om detta inte alltid framstår som positivt ur den enskildes synvinkel, skapar ett effektivt verkställighetsarbete en förutsägbarhet för den som får ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Ökad förutsägbarhet är viktig inte minst ur ett barnrättsperspektiv. Ett effektivt verkställighetsarbete kan måhända också i vissa fall leda till att personer, som inte har tillräckliga skyddsskäl, väljer att redan från början stanna kvar i hemlandet i stället för att försöka bosätta sig här. Med de umbäranden och kostnader som en resa till Sverige regelmässigt innebär för tredjelandsmedborgare, så måste det i det långa perspektivet kanske ändå vara bättre för den enskilde än att efter viss tid ändå tvingas lämna Sverige.

Ur ett barnrättsperspektiv är det vidare oerhört viktigt att kunna identifiera minderåriga, som utan rätt därtill uppehåller sig i landet, så att de kan få hjälp och stöd från myndigheterna. Många av dessa är ensamkommande utan vuxet stöd. Inre utlänningskontroller med möjlighet att ta upp biometriska data kan leda till att dessa barns identitet kan klarläggas och i vart fall minska risken

att barnen försvinner under asylprocessen och öka möjligheten att identifiera dem om de åter anträffas. Barnperspektivet när det gäller åldern för tagande av fingeravtryck på barn har närmare behandlats i avsnitt 7.5.2.

Det är, som tidigare har påpekats, också väl känt att tillståndslösa barn och vuxna utnyttjas och tvingas leva och arbeta under närmast slavliknande förhållanden eller ägna sig åt prostitution eller kriminalitet. En del av dessa utsatta personer kan sannolikt fångas upp genom den utökade kontrollverksamhet som utredningen föreslagit. Sådana effekter kan inte betraktas som annat än positiva för den enskilde.

Föreslagna åtgärder när det gäller kortare maximal giltighetstid för resedokument och främlingspass kommer att leda till något ökade kostnader för de personer som kontinuerligt har behov av sådana handlingar. Övriga förslag gällande dessa handlingar får ekonomiska verkningar endast för de personer som inte håller reda på sina dokument och som inte lämnar rimliga förklaringar till förlusten av dem.

Utredningen har i anslutning till sina förslag samt i avsnitt 7.4 behandlat integritetsaspekterna för enskilda och konstaterat att det intrång i enskildas integritet, som förslagen kan innebära inte är av sådant slag att de är oförenliga med gällande rätt.

10.4 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen antas ha positiva effekter när det gäller att bekämpa och avslöja brott och för det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan också medverka till att de integrationspolitiska målen nås. Förslagen bedöms inte i övrigt ge några konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningen har lämnat förslag på ökade möjligheter att med hjälp av biometriska data identifiera utlänningar som uppehåller sig här och att eftersöka deras identitetshandlingar. Att sådana utlänningar kan identifieras och att deras rätt att vistas här kan klarläggas är viktigt för möjligheterna att förhindra, bekämpa eller avslöja brottslighet. I kap. 6 har utredningen närmare redogjort för bety-

delsen av inre utlänningskontroller ur ett säkerhetsperspektiv och i polisens brottsbekämpande verksamhet. Effektivare inre utlänningskontroller kan sålunda vara till stor nytta i polisunderrättelseverksamheten och vid andra former av spaning som polisen utför och därigenom utgöra ett bra och effektivt hjälpmedel i den brottsbekämpande verksamheten.

Terroristhot och gränsöverskridande grov brottslighet hör numera till vardagen, även i Sverige. Risken för kontroll och för att myndigheterna omhändertar identitetshandlingar kan också medföra att intresset hos vissa utlänningar att komma till Sverige för att begå brott minskar. Åtgärderna försvårar möjligheten att uppträda under olika identiteter. De förslag som utredningen har lämnat när det gäller utfärdandet av resedokument och främlingspass samt giltighetstiden för sådana resehandlingar och för uppehållstillståndskort bedöms vidare leda till att färre sådana handlingar kommer att finnas tillgängliga för missbruk. Utredningen bedömer således att förslagen sammantaget kommer att ha sådana för samhället viktiga positiva effekter som att brottsligheten i landet minskar och upplärningsprocenten ökar.

Som regeringen har framhållit i utredningens direktiv är det regeringens strävan att stärka det svenska asylsystemet. Den reglerade invandringen utgör grunden för denna. Syftet med denna är att upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten. Efter en rättssäker prövning ska de utlänningar som uppfyller utlänningslagens krav för att få vistas i Sverige få uppehållstillstånd, medan de som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska återvända så snabbt som möjligt. Invandring vid sidan om utlänningslagens regler godtas inte. Genom denna ordning ges förutsättningar och resurser för att integrera de personer som ges uppehållstillstånd. Det kan i sammanhanget påpekas att asylsökande med klarlagd identitet i större utsträckning än andra kan medges undantag från kravet på arbetstillstånd och kan också, om de får uppehållstillstånd i landet, snabbare bli svenska medborgare. Härigenom underlättas dessa personers integration i det svenska samhället, vilket i sig ökar möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Betydligt fler män än kvinnor söker asyl i Sverige. Motsvarande förhållande får antas gälla de utlänningar som kommit till Sverige och vistas här utan att ansöka om uppehållstillstånd. Även om ut-

redningens förslag är könsneutralt utformade, kommer därför fler män än kvinnor att direkt beröras av förslagen. Det finns dock inte någon konflikt mellan förslagen och regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

De framlagda förslagen bedöms inte heller i övrigt ha någon betydelse för de övriga områden som nämns i 15 § kommittéförelagordningen, det vill säga för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 oktober 2018.

På grund av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling, föreslås att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft först den 1 oktober 2018.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara påkallade.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

2 kap.

1 b §

I fall utom dem som anges i 1 a § andra stycket ska ansökan om främlingspass avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Paragrafen är ny. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 9.4.2.

Bestämmelsen är tillämplig i de fall då Migrationsverket enligt de fakultativa bestämmelserna i 2 kap. 1 b § första och tredje stycket får utfärda ett främlingspass för en utlänning. En ansökan om främlingspass ska i sådana fall avslås om sökanden tidigare har beviljats tre främlingspass under de senaste fem åren och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Begränsningen innebär att en ansökan från en person som i övrigt uppfyller förutsättningarna för att beviljas främlingspass i normalfallet ska avslås, när denne redan har beviljats tre främlingspass under den femårsperiod som föregår ansökan.

Även om en person har beviljats tre främlingspass under en femårsperiod, kan en ytterligare ansökan om främlingspass under denna period bifallas, om det finns särskilda skäl. Personer som till exempel reser mycket utomlands i sitt arbete kan behöva fler än tre främlingspass under en femårsperiod, eftersom sidorna i passboken kanske inte räcker till för visum och in- och utresestämplar.

Särskilda skäl att i sådant fall bevilja ansökan om främlingspass kan också finnas om det finns grundad anledning att tro att sökan-

den har varit särskilt brottsutsatt, till exempel om personen ifråga har anmält upprepade bostadsinbrott, där bland annat pass har tillgripits, och uppgifterna om detta bedöms som tillförlitliga. Det bör i dessa fall krävas att sökanden på något sätt styrker sin ansökan, till exempel med gjorda polisanmälningar.

Även i andra fall än de nu beskrivna kan det finnas särskilda skäl att bevilja ett fjärde främlingspass under en femårsperiod. Bedömningen om det finns sådana skäl bör dock vara restriktiv.

Av 14 kap. 6 a § utlänningslagen följer att Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om främlingspass får överklagas till en migrationsdomstol *bara* om frågan om främlingspass har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

4 kap.

4 §

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). Resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

I fall utom dem som anges i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen ska ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utfärdande av resedokument. Utredningens överväganden återfinns i avsnitt 9.4.1.

I paragrafens *första stycke* har det i andra meningen gjorts ett tillägg, varigenom klargörs att ett resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Bestämmelsen har sin grund i att förpliktelsen att utfärda resedokument enligt flyktingkonventionen och konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning bortfaller när ”tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” talar mot det. Uttrycket tvingande hänsyn får anses mer restriktivt än konven-

tionens uttryck och har valts eftersom motsvarande uttryck används rörande främlingspass i 2 kap. 1 a § utlänninglagen.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen är tillämplig i de fall som inte omfattas av Sveriges konventionsåtaganden och där Migrationsverket således har en möjlighet, men inte någon skyldighet att utfärda ett resedokument för en flykting eller statslös. Bestämmelsen motsvarar den bestämmelse som för främlingspassens del föreslås införas i 2 kap. 1 b § utlänninglagen.

9 kap.

4 a §

Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om omhändertagande av en utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i samband med inre utlänningsskontroll, när det vid kontrollen inte kan klarläggas att personen har rätt att vistas i landet eller när det råder oklarhet om hans eller hennes identitet. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 8.5.2.

Bestämmelsen ger Polismyndigheten och Kustbevakningen en möjlighet att i samband med inre utlänningsskontroller omhänderta pass eller andra identitetshandlingar, även om den berörda personen inte ansöker om uppehållstillstånd. Att den möjligheten finns kan vara avgörande för att kunna verkställa ett framtida avlägsnandebeslut. Det kan också vara viktigt för utredningen i ett eventuellt framtida ärende om uppehållstillstånd.

Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i landet eller rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna åter-

lämnas till denne, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sådana skäl kan till exempel vara att handlingarna avser en person som har fått ett uppehållstillstånd men i annan identitet. Passet och eventuella andra identitetshandlingar ska också återlämnas om utlännningen avser att lämna landet och det finns fog för att godta hans eller hennes påstående om detta.

8 §

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

- 1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,*

- 2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, eller*

- 3. det finns grund för att besluta om förvar.*

Migrationsverket eller Polismyndigheten får vidare fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningens identitet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

Paragrafens första stycke har ändrats på så sätt att åldersgränsen för när fingeravtryck får tas sänks från 14 till sex år. Utredningens överväganden i denna del återfinns i avsnitt 7.5.2.

Redan i dag tas fingeravtryck på barn från sex års ålder i samband med passansökan eller, i samband med ansökan om uppehållstillstånd, för lagring i ett eventuellt framtida uppehållstillståndskort för barnet. Samma åldersgräns har föreslagits gälla i framtiden när fingeravtryck ska tas enligt Eurodacförordningen.

Den nu föreslagna regleringen innebär inte någon skyldighet att ta fingeravtryck på alla barn som fyllt sex år. Det torde sällan finnas skäl att ta fingeravtryck på barn som inte uppnått tonåren. Det finns dock starka skäl för att sänka den nedre åldersgränsen för upptagande av fingeravtryck med hänsyn till intresset att kunna skydda barn och förebygga brott. En låg nedre åldersgräns gör det också möjligt att i förekommande fall kunna identifiera även mycket unga barn som skilts från sina föräldrar och återförena dem

med föräldrarna. Vidare kommer det med en sexårsgräns finnas möjligheter att göra skälighetsbedömningar utan att behöva riskera att passera den bestämda åldersgränsen.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en bestämmelse om tagande av fotografi (ansiktsfoto) och fingeravtryck i samband med inre utlänningskontroll. Utredningens överväganden i denna del återfinns i avsnitt 7.5.1. Bestämmelsen ger Polismyndigheten en möjlighet att även i samband med inre utlänningskontroller fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck i syfte att klarlägga dennes identitet, även om han eller hon inte ansöker om uppehållstillstånd eller det finns grund för att ta personen i förvar. Åtgärderna får i sådana fall också genomföras av Migrationsverket.

9 §

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningen inte gör det, får polismannen kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla. Om en visitation innebär att enbart utlänningens tillhörigheter undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet samt, i de fall som anges i 8 § andra stycket, låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon medtas för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller

andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen. Denne har då även i övrigt samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

Kontroll enligt denna paragraf får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

I paragrafens första stycke har gjorts ett tillägg innebärande att det införs en möjlighet för Polismyndigheten att vid inre utlänningskontroller kroppsvisitera en utlänning och göra en eftersökning likt den, som tilläts i samband med inresekontroll, i syfte att kunna ta reda på personens identitet och rätt till vistelse i Sverige, och omhänderta handlingar i de fall det finns skäl att tro att sådana undanhålls. Utredningens överväganden i denna del återfinns i avsnitt 8.5.1.

I andra stycket har det gjorts ett tillägg för att undanröja eventuella tveksamheter i frågan om möjligheten enligt paragrafen att medta en utlänning för utredning. Vidare har det gjorts ett tillägg med anledning av den nya bestämmelsen i 8 § andra stycket. En utlänning är sålunda, som tidigare, skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Han eller hon är emellertid också skyldig att komma för att låta sig fotograferas och, om han eller hon har fyllt sex år, lämna fingeravtryck i de fall då hans eller hennes identitet inte har kunnat klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Om utlänningen – efter kallelse – inte kommer och medverkar till utredning, inklusive fotografering och fingeravtrycksupptagning i förekommande fall, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av hans eller hennes personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att han eller hon inte skulle följa kallelsen, får han eller hon medtas för utredning eller hämtas utan föregående kallelse. Utredningens överväganden i dessa delar återfinns i avsnitt 6.4.2 och 7.5.3.

Genom ett tillägg i tredje stycket ges en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet som en polisman har enligt första stycket att i samband med inre utlänningskontroller kroppsvisitera en utlänning och undersöka dennes bagage med mera, när kontrollen genomförs av Kustbevakningen.

Övriga ändringar i paragrafen är endast av redaktionell karaktär.

11 §

11 § En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

Paragrafen har ändrats på så sätt att skyldigheten att stanna kvar för utredning även ska gälla i samband med att en utlänning medtas enligt 9 § för fotografering, fingeravtrycksupptagning och utredning av hans eller hennes identitet eller rätt att vistas i landet. Utredningens överväganden i denna del återfinns i avsnitt 7.5.3.

Kommittédirektiv 2017:45

Åtgärder för ett effektivare återvändande och motverkande av missbruk av resehandlingar

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2017

Sammanfattning

I syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige ska en särskild utredare lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck, dels omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Utredaren ska även lämna förslag på hur missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Utredaren ska bl. a.

- föreslå författningsändringar som syftar till att utöka Polismyndighetens möjligheter att använda sig av fingeravtrycksupptagning i identifieringssyfte,
- föreslå författningsändringar som i större utsträckning än i dag möjliggör ett omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar,
- föreslå författningsändringar som syftar till att motverka missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

Bakgrund

Oklar identitet

Fler människor än någonsin har sökt asyl i Sverige under de senaste åren och regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stärka det svenska asylsystemet. För att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten är det avgörande att personer, som efter en rättssäker prövning har fått ett av- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, återvänder så snabbt som möjligt. Ett stort antal av dessa personer blir dock kvar i Sverige under längre perioder. En verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut försvåras bl.a. av att många håller sig undan myndigheterna eller saknar identitetshandlingar.

En grundläggande skyldighet för en asylsökande är att medverka till att försöka klarlägga sin identitet, alternativt göra den sannolik. Det kan konstateras att antalet personer som ger in passhandling vid ansökningstillfället hos Migrationsverket är mycket lågt. Under 2016 uppvisades en passhandling i samband med ansökan om asyl i endast 17 procent av ärendena. Detta medför svårigheter för såväl prövningen av asylärendet som vid en verkställighet av ett beslut om av- eller utvisning. Det kan drabba den enskilde asylsökande både i form av en längre asylprocess samt i ett längre perspektiv vid till exempel en medborgarskapsansökan.

Även utifrån ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att känna till vilka som vistas i landet.

Det har också under senare år noterats ett ökat antal personer som uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd. I denna grupp finns ett antal utsatta barn och unga vuxna. Många lever utanför samhället och har inte kontakt med myndigheter. Flera har dessutom uppgivit olika identiteter. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt, inte minst ur ett barnperspektiv, att minderåriga kan identifieras i ett tidigt skede.

Eftersom Polismyndigheten i dag har begränsade möjligheter att ta fingeravtryck på ovan nämnda personer är det av stor vikt att dessa möjligheter utökas.

Enligt nuvarande ordning saknar Polismyndigheten uttryckligt lagstöd för att eftersöka och omhänderta pass eller andra identitetshandlingar från personer som vistas olovligt i landet.

Möjligheten att omhänderta pass och identitetshandlingar i ett tidigt skede ingår som ett led i att motverka förstörande eller undanhållande av sådana handlingar. Det är därför angeläget att Polismyndigheten ges de befogenheter som krävs för att kunna omhänderta pass eller identitetshandlingar, även om personen inte ansöker om uppehållstillstånd.

Missbruk av främlingspass, resedokument och uppehålls-tillståndskort

Det förekommer missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort, handlingar som utfärdas av Migrationsverket. Det finns till exempel information om att handlingar av detta slag köps till höga priser av personer som vill resa in i Schengenområdet.

I Justitieutskottets betänkande (2015/16:JuU25) ”Åtgärder mot missbruk av svenska pass” gjordes i punkt 3 ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma med ett förslag till riksdagen om att de lagändringar som föreslogs för svenska pass även skulle gälla främlingspass och resedokument. Tillkännagivandet omfattade också en uppmaning att se över regelverket för uppehållstillståndskort i syfte att motverka missbruk.

Mot denna bakgrund finns det anledning att vidta åtgärder i syfte att stävja missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort.

Nuvarande ordning

Klarläggande av identitet

I Migrationsverkets prövning av asylärenden ska en utlänning göra sin identitet sannolik. Enligt Migrationsverkets praxis kan detta göras bland annat genom muntliga uppgifter. I syfte att kunna verkställa ett beslut om av- eller utvisning behöver dock utlänningens identitet vara klarlagd. Detta innebär i regel att en person ska kunna identifieras genom identitetshandlingar.

Enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) kan den asylsökande som medverkar till att klarlägga sin identitet beviljas undantag från arbetstillstånd. Av 10 § lagen (1994:137) om mottagandet

av asylsökande m.fl. framgår att dagersättning får sättas ned för en utlänning som har fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet.

Enligt 10 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, kan en utlänning under vissa förutsättningar ställas under uppsikt eller tas i förvar bl.a. när identiteten är oklar (s.k. identitetsförvar) eller som ett led i att förbereda en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut när det bedöms finnas en undanhållanderisk (s.k. verkställighetsförvar).

Kontroll av Sveriges inre och yttre gräns

Sverige ingår i Schengensamarbetet, dvs. det samarbete som innebär att de deltagande staterna har avskaffat sina gränskontroller vid de inre gränserna, och samtidigt förstärkt sina gränskontroller vid de yttre gränserna. Av artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) följer att ingen gränskontroll ska ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater och att förordningen fastställer regler för gränskontroll av personer vid passage av unionens medlemsstaters yttre gränser.

Vid den yttre gränsen genomgår personer som enligt unionsrätten har fri rörlighet i allmänhet minimikontroller, genom kontroll av pass, medan medborgare från länder utanför EU kontrolleras mer noggrant. De ska dels visa upp en giltig resehandling och erforderlig visering eller giltigt uppehållstillstånd, dels visa upp handlingar som styrker syftet med vistelsen och visar att de har tillräckliga ekonomiska medel för sitt uppehälle under vistelsen (artikel 8 i kodex om Schengen gränserna).

Kontroll under vistelsen i Sverige (inre utlänningskontroll)

Att gränskontrollerna vid de inre gränserna avskaffats hindrar inte andra typer av personkontroller, till exempel s.k. inre utlänningskontroller, vars syfte är att kontrollera en utlännings rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium. En inre utlänningskontroll

får göras om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det finns en annan särskild anledning till kontroll. Att däremot kontrollera någon på basis av en så kallad etnisk profilering är förbjudet. Kontroller ska alltid ske med respekt för den enskildes personliga integritet i enlighet med Polismyndighetens föreskrifter. Bestämmelserna om inre utlänningskontroller fastställs genom nationell lagstiftning. En utlänning som vistas i Sverige är enligt 9 kap. 9 § UtlL bl.a. skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

Fingeravtrycksupptagning

Av 9 kap. 8 § UtlL framgår att Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning. Om utlänningen har fyllt 14 år och inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige får man dessutom ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande eller om det finns en grund att besluta om förvar.

Fingeravtryck kan alltså inte tas, i samband med inre utlänningskontroll, om inte personen som kontrolleras i anslutning till kontrollen ansöker om uppehållstillstånd eller ska tas i förvar.

Polismyndighetens användning av upptagna fingeravtryck regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Av 9 kap. 2 § UtlL framgår bland annat att en polisman får kroppsvisitera och undersöka en utlännings bagage vid en inresekontroll i syfte att ta reda på utlänningsens identitet. I 9 kap. 4–5 §§ UtlL finns bestämmelser om när Polismyndigheten och Migrationsverket får ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar. I 4 § anges att om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, så får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller

hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att personen får uppehållstillstånd eller lämnar landet.

I 5 § anges att den verkställande myndigheten får ta hand om utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar när ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas. Enligt gällande ordning har alltså Migrationsverket och Polismyndigheten begränsade möjligheter att ta hand om en utlännings pass när han eller hon befinner sig i landet olovligen.

Resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort

Den 15 april 2016 genomfördes lagändringar som syftar till att motverka missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81, bet. 2015/16:JuU25, rskr. 2015/16:158). Ändringarna innebär bl.a. att svenska medborgare ska kunna beviljas högst tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för ett vanligt pass till barn ska sänkas till tre år.

Av 2 kap. 1 a § UtL framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass om en utlännings inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. I paragrafens tredje stycke fastställs begränsningar gällande bland annat passets giltighetstid och giltighetsområde.

I 4 kap. 4 § UtL återfinns bestämmelser för utfärdande av resedokument. Där framgår att man får utfärda en särskild handling för resor för en flykting eller statslös, s.k. resedokument, samt resedokumentets begränsningar gällande bland annat giltighetstid.

Ytterligare bestämmelser om resehandlingar finns i 2 kap. utlänningsförordningen (2006:97).

För den som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillståndskort som är ett bevis på att innehavaren har rätt att resa in och vistas i Sverige.

Kortet har samma giltighetstid som uppehållstillståndet, dock längst fem år. Vid förlust av kortet får man normalt sett ett nytt, efter förlustanmälan till Polismyndigheten.

Uppdraget

Det är angeläget att myndigheterna får de verktyg som behövs för att kunna arbeta effektivare med återvändandeärenden. En klarlagd identitet är viktig, dels för att prövningen av ärendet ska bli så korrekt som möjligt, dels ur ett säkerhetsperspektiv för att kunna ha kontroll över vilka som vistas i landet.

Dagens reglering ger myndigheterna endast en begränsad rätt att ta fingeravtryck. Fingeravtryck får inte tas på personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som befinner sig utanför myndigheternas kontroll. Detta trots att det många gånger är den enda möjligheten att klarlägga identiteten samt att undvika att personer använder sig av flera identiteter. Det kan finnas skäl att överväga om den nedre åldersgränsen för när fingeravtryck kan upptas i situationer som redovisas i 9 kap. 8 § UtlL bör ändras för att man på ett tidigt stadium ska kunna identifiera yngre personer och ge stöd till utsatta minderåriga. Upptagandet av fingeravtryck får inte ske slentrianmässigt.

Nuvarande reglering begränsar också myndigheternas befogenheter när det gäller omhändertagande av pass och identitetshandlingar från personer som vistas i Sverige utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. Detta försvårar eller förhindrar ett återvändande till hemlandet eller till ett annat land. För att möjliggöra ett omhändertagande av handlingar, i de fall det finns skäl att tro att sådana undanhålls, bör utredaren överväga om en eftersökning, likt den som tillåts i samband med inresekontroll, är lämplig att utföra även i samband med inre utlänningskontroll. Förutsättningarna för inresekontroller framgår av 9 kap. 2 § UtlL.

Det är även angeläget att se till att myndigheterna har det stöd i lagstiftningen som krävs för att stävja missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort. En särskild utredare ska därför

- redovisa nuvarande förutsättningar för fingeravtrycksupptagning och behandling av upptagna fingeravtryck samt lämna förslag på de författningsändringar som krävs, dels för att den inre utlänningskontrollen ska kunna omfatta även upptagning av fingeravtryck på personer vars identitet inte är klarlagd, dels för att hanteringen av fingeravtrycken därefter ska bli ändamålsenlig,

- ta ställning till om den nuvarande nedre åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning bör ändras för att man på ett tidigt stadium ska kunna identifiera yngre personer och fånga upp utsatta minderåriga som kan befinna sig i landet utanför myndigheternas vetskap eller kontroll,
- redovisa nuvarande förutsättningar för Polismyndigheten att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar samt föreslå författningsändringar som ger Polismyndigheten en utökad befogenhet att omhänderta sådana handlingar. Vid utformningen av förslagen ska utredaren överväga om författningsändringar är lämpliga och hur de i så fall bör vara utformade för att även undanhållna handlingar ska kunna omhändertas,
- redovisa en analys av vilken effekt ovanstående åtgärder kan förväntas få när det gäller återvändandet och enskildas situation i landet,
- undersöka omfattningen av missbruk av främlingspass, rese-dokument och uppehållstillståndskort samt föreslå nödvändiga författningsändringar som syftar till att stävja missbruk av sådana handlingar.

Då utlänningslagen även tillämpas av Säkerhetspolisen ska utredarens förslag i relevanta delar även omfatta Säkerhetspolisen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för kommuner och för enskilda. Av redogörelsen ska konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv framgå. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas. Om förslagen leder till offentligfinansiella kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete inhämta information från Migrationsverket, Polismyndigheten och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska också beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Även relevant EU-lagstiftning samt pågående arbete inom EU ska beaktas, bland annat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (Reviderade Eurodacförordningen).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

(Justitiedepartementet)

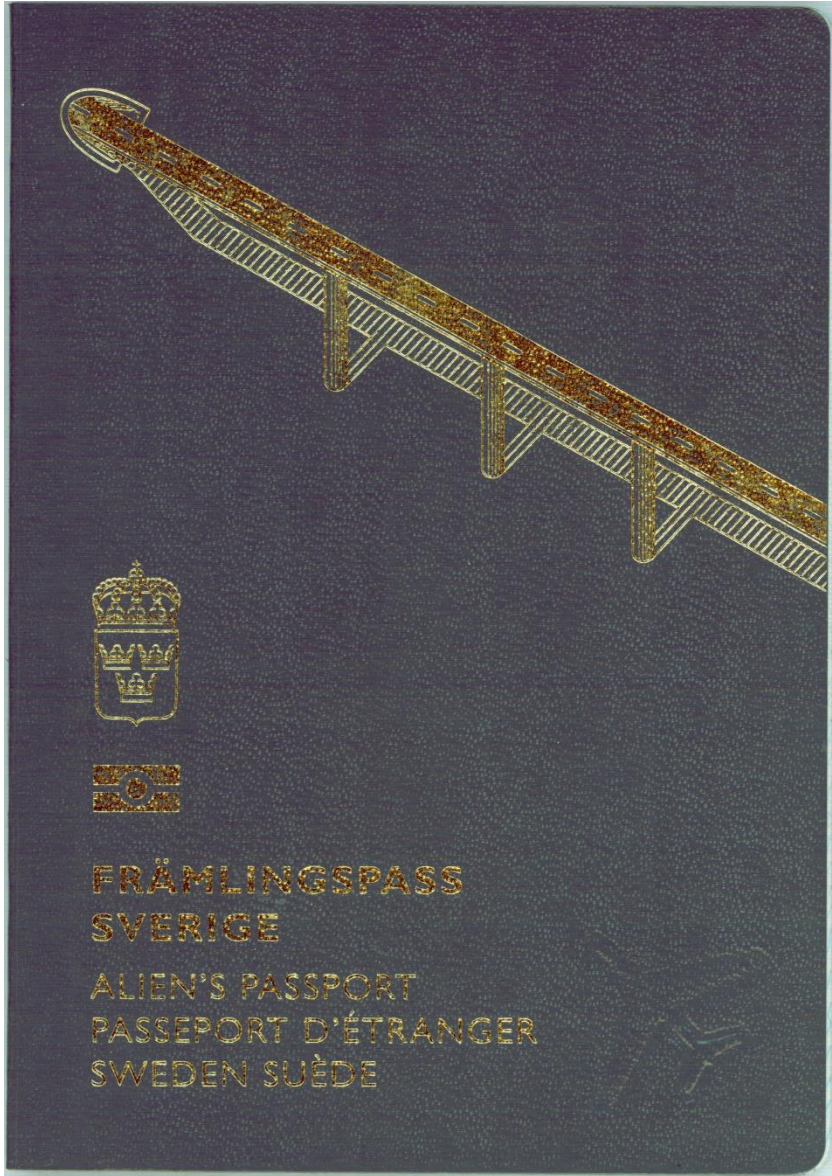
Exempel på resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort

På följande sidor finns det exempelbilder på omslaget och sidan med identitetsuppgifter i ett resedokument respektive ett främlingspass. Vidare visas ett exempel på ett provisoriskt främlingspass och ett uppehållstillståndskort.

Figur 1 Resedokument



Figur 3 Främlingspass



Figur 5 Provisoriskt främlingspass



Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalagring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.
83. Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energiproduktion beskattas? Fi.
84. Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. Ju.
85. Rekrytering av framtidens domare. Ju.
86. Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Ju.
87. Finansiering, subvention och prisättning av läkemedel – en balansakt. S.
88. Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku
89. Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Ju.
90. Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. Ju.
91. Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. U.
92. Transpersoner i Sverige. Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. Ku.
93. Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]
- Brännheta skatter! Bör avfallsförbränning och utsläpp av kväveoxider från energi-produktion beskattas? [83]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]

- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]

Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalogring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription. [84]

Rekrytering av framtidens domare. [85]

Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. [86]

Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. [89]

Makars, registrerade partners och sambors förmögenhetsförhållanden i internationella situationer. [90]

Klarlagd identitet.
Om utlänningsars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar. [93]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism.
En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Nästa steg? Del 2. Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [88]

Transpersoner i Sverige.
Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Finansiering, subvention och prissättning av läkemedel – en balansakt. [87]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. [54]

Nationella minoritetsspråk i skolan
– förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering. [91]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och sanktionsmöjligheter. [69]