



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Enligt direktiven ska en särskild utredare se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet,
- ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag,
- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtlL,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller och ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas,
- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än idag, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

En översyn av regelverket om inre utlänningskontroller

Det behövs effektivare verktyg för att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i takt med att rörligheten över gränsen ökat har Sverige fått allt större problem med olovlig vistelse, dvs. att utlänningar uppehåller sig i landet trots att de saknar rätt till det. Erfarenheter från den tillfälligt återinförda gränskontroll som utförts vid de inre gränserna sedan november 2015 visar att det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av personer som saknar rätt att resa in i landet och vistas här. För att komma till rätta med detta är det av grundläggande betydelse att myndigheterna har tillräckligt effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det. En effektiv kontroll av utlänningsvistelserätt bidrar också till att stärka återvändandearbetet.

Polismyndigheten och vissa andra myndigheter har möjlighet att genomföra inre utlänningskontroller, dvs. en kontroll av en utlänning som finns inne i landet i syfte att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas här. En förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska få utföras är att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll, se 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. I samband med en inre utlänningskontroll har myndigheterna rätt att utföra vissa tvångsåtgärder. Utlänningen är t.ex. skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, och är också skyldig att efter kallelse inställa sig hos myndigheterna för att lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Under vissa förutsättningar får utlänningen också hämtas till en sådan utredning genom Polismyndighetens försorg (9 kap. 9 § första stycket UtL).

I lagrådsremissen Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll lämnas förslag på ytterligare tvångsmedel vid inre utlänningskontroller, bl.a. att myndigheterna ska få kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller

hennes bagage och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Det förslås även att myndigheterna ska få möjlighet att omhänderta sådana handlingar. Den 1 augusti 2023 trädde också en ny lag i kraft som innebär utökade befogenheter för främst polisen i gränsnära områden, lagen (2023:474) om polisiära åtgärder i gränsnära områden. Lagen ger bl.a. utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Det pågår alltså för närvarande arbete med att på olika sätt stärka arbetet med inre utlänningskontroller. Vikten av att komma till rätta med det växande problemet med olovlig vistelse talar dock för att ytterligare åtgärder behöver övervägas. Det finns därför anledning att låta utredaren se över hur regelverket om inre utlänningskontroller kan kompletteras och göras mer effektivt och ändamålsenligt.

Regelverket om inre utlänningskontroller ska ses över

Syftet med översynen av regelverket om inre utlänningskontroller är att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet. För att de åtgärder som övervägs ska vara effektiva och träffa rätt krävs att det finns en tydlig bild av myndigheternas behov av nya verktyg. Utredaren bör därför undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätten jämfört med i dag. Samråd bör ske med i första hand Polismyndigheten men även med andra instanser som kan bidra med sakkunskap. Erfarenheter kan också finnas att inhämta från andra länder. I uppdraget bör även ingå att utifrån undersökningen analysera det nuvarande regelverket och ta ställning till om det finns ett behov av författningsändringar för att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt arbete med inre utlänningskontroller.

En särskild fråga som bör uppmärksammas inom ramen för översynen rör de grundläggande krav som ställs upp för att en inre utlänningskontroll ska få genomföras – dvs. att det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Det finns en risk att dessa krav innebär att inre utlänningskontroller inte alltid kan användas i den utsträckning som behövs. De angivna förutsättningarna hindrar t.ex. mer selektiva kontroller och stickprovskontroller, vilket skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg i vissa sammanhang. Utredaren bör därför särskilt se över grunderna för när inre

utlänningskontroller får genomföras. Inriktningen ska vara att öka myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller. En grundläggande utgångspunkt är att kontroller ska kunna ske på ett rättssäkert och objektivt sätt och att förslagen utformas så att kontrollerna inte i praktiken riskerar att hamna i konflikt med diskrimineringsförbuden i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

En annan angelägen fråga kopplad till inre utlänningskontroller rör möjligheten för myndigheterna att genomsöka digitala medier – såsom mobiltelefoner – i samband med sådana kontroller. Polismyndigheten har i olika sammanhang lyft fram behovet av en sådan befogenhet. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, bl.a. Polismyndigheten ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa en utlännings identitet och ursprungsland. Det bör dock ingå uttryckligen i uppdraget att utredaren ska ta ställning till hur en sådan befogenhet i samband med inre utlänningskontroller kan utformas samt lämna förslag på en sådan reglering.

Möjligheten att ta dna-prov vid inre utlänningskontroll ska också utredas (se vidare under avsnittet dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller).

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att innebära ingrepp i enskildas personliga integritet och rätten till privat- och familjeliv. Det är därför viktigt att behovet av ett effektivt arbete med inre utlänningskontroller och eventuella åtgärder noga vägs mot den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska också beaktas. Åtgärderna behöver vidare utformas i enlighet med aktuella bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och stärka återvändandearbetet,

- undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätt,
- ta ställning till på vilket sätt de grundläggande kraven för att genomföra inre utlänningskontroller bör ändras för att myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller ska öka,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att myndigheterna i samband med en inre utlänningskontroll får eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa utlänningsens identitet och rätt att vistas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utökad användning av biometri i utlänningsärenden

En effektiv och ändamålsenlig användning av fingeravtryck och fotografier hos Migrationsverket

Migrationsverket för i dag ett register med biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier som tagits i vissa typer av utlänningsärenden. Registret innehåller uppgifter om ett stort antal utlänningar och är ett viktigt verktyg för myndighetens arbete med att klarlägga identiteten på de utlänningar som söker sig till Sverige.

Hur uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får behandlas regleras bl.a. i utlänningsdatalagen (2016:27). Bestämmelserna innebär att enbart de fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av 9 kap. 8 § UtL får sparas och att uppgifterna endast får användas för vissa särskilt utpekade ändamål, däribland i vissa ärenden om uppehållstillstånd, i ärenden om avvisning och utvisning och vid inre utlänningskontroller (15 § första stycket och andra stycket 1, 2 och 6 utlänningsdatalagen). Däremot finns det inte stöd för att använda fingeravtryck och fotografier vid t.ex. ärenden om medborgarskap och nationell visering. Det finns också begränsningar i fråga om hur länge uppgifter i registret får sparas. Fingeravtryck och fotografier som samlats in vid en inre utlänningskontroll får t.ex. endast sparas i sex år – förutsatt att personen i fråga inte blir svensk medborgare dessförinnan – medan uppgifter som samlats in för andra ändamål får sparas i tio år under samma förutsättning, se 3 § utlänningsdataförordningen (2016:30).

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Det är dock viktigt att säkerställa att Migrationsverket även i andra avseenden kan använda fingeravtryck och fotografier på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Migrationsverket påtalar också i en hemställan till regeringen att det finns behov av en bredare översyn av frågorna om användning av biometri (Ju2018/01106-3). Myndigheten efterfrågar – när det gäller användning av biometri som inte har sin grund i EU-rätten – bl.a. möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap och nationell visering och stöd för att använda sådana uppgifter för sökningar mellan olika ärendeslag samt i automatiserade processer.

Utökade möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier kan ha flera fördelar. Det kan t.ex. bidra till att Migrationsverket får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i ett större antal ärenden än i dag och att identitet och vistelserätt kan kontrolleras mer effektivt vid inre utlänningskontroller. Utöver de frågor om biometri som redan ingår i uppdraget bör utredaren därför överväga om det ska vara möjligt att ta och spara fingeravtryck och fotografier i fler typer av utlänningsärenden och under längre tid än i dag, och om uppgifterna bör kunna användas för att genomföra kontroller i fler situationer än i dag. Om utredaren identifierar andra typer av åtgärder – exempelvis ett behov av rättsligt stöd för ökad automatisering – som skulle kunna bidra till att effektivisera användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden bör sådana åtgärder också övervägas. Målsättningen är således att biometriska uppgifter i större utsträckning ska kunna tas upp, lagras och användas i utlänningsärenden.

Det behöver vidare säkerställas att det finns förutsättningar för Migrationsverket att vid behov dela biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier med andra myndigheter som behandlar sådana uppgifter i sin verksamhet, i första hand Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren ta ställning till vissa frågor som innebär ett utökat utbyte av biometriska uppgifter mellan dessa myndigheter. Utredaren bör även – dvs. utöver dessa frågor – undersöka om det finns ett behov av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren också lämna förslag om detta.

Behandlingen av fotografier och fingeravtryck måste vara rättssäker och får inte innebära ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. En viktig utgångspunkt för utredarens uppdrag är därför att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag, t.ex. genom att fingeravtryck och fotografier får tas och behandlas i fler typer av ärenden eller att sådana uppgifter får sparas i fler fall eller under en längre tid,
- undersöka behovet av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget omfattar inte att se över den svenska lagstiftningen i förhållande till de EU-förordningar som reglerar upptagande och behandling av biometriska uppgifter, utöver vad som framgår av det ursprungliga uppdraget.

En sänkt åldersgräns för att ta fingeravtryck

Enligt barnkonventionen ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). En motsvarande bestämmelse finns också i 1 kap. 10 § UtlL. Barnkonventionen fastställer vidare bl.a. varje barns rätt till sin identitet (artikel 8). Sverige är skyldig att ge lämpligt stöd och skydd till ett barn som olagligt berövats en del av eller hela sin identitet i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

En utlänning som har fyllt 14 år är skyldig att lämna fingeravtryck i vissa situationer, bl.a. om han eller hon inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller om hans eller hennes identitet eller rätt att vistas i Sverige inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll (9 kap. 8 § UtlL). Det finns flera anledningar till att åldersgränsen på 14 år bör ses över. Exempelvis skulle en lägre åldersgräns kunna bidra till att myndigheterna i vissa fall kan identifiera barn som skilts från sina föräldrar och återförena dem med föräldrarna. Vidare kan det förekomma att barn, framför allt i våra större städer, lever utanför samhället,

utan att ansöka om uppehållstillstånd eller efter att ha fått avslag på en sådan ansökan och utan att ha kontakt med myndigheterna. Barn som befinner sig i en sådan otrygg tillvaro riskerar att fara illa – det finns t.ex. en risk för att de blir offer för andras kriminella gärningar och att de själva utnyttjas för att begå brott eller för exempelvis prostitution och tiggeri. Det är viktigt att dessa barn kan identifieras. En möjlighet att ta fingeravtryck på barn som är yngre än 14 år skulle kunna öka möjligheterna till identifiering i dessa fall och därmed bidra till att skydda barnen, bl.a. så att de inte utnyttjas i kriminalitet eller olagligen berövas en del av eller hela sin identitet.

Barn som är yngre än 14 år är i flera andra sammanhang skyldiga att lämna fingeravtryck. Det finns dock inte någon gemensam nedre åldersgräns. Vid t.ex. ansökan om pass, uppehållstillstånd eller uppehållskort gäller en åldersgräns om sex år, se 2 § passförordningen (1979:664) och 9 kap. 8 a § andra stycket och 8 g § andra stycket UtL. På EU-nivå har det också beslutats om ändringar i viseringskodexen¹ som innebär att åldersgränsen för upptagandet av fingeravtryck i samband med en ansökan om visering kommer att sänkas från tolv år till sex år. Vid kontroller enligt in- och utreseförordningen² kommer däremot en åldersgräns om tolv år att gälla (9 kap. 8 d § andra stycket och 8 h § andra stycket UtL). Utredaren bör vid bedömningen av vid vilken ålder fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtL bör få tas beakta värdet i att – så långt det är möjligt och lämpligt – ha en enhetlig nedre åldersgräns, med barnets rättigheter i beaktande. Inriktningen ska vara att åldersgränsen ska bestämmas till sex år.

Utredaren ska

- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtL, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera informationssystemet för viseringar

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011

Kontroll av biometri i uppehållstillståndskort och andra handlingar

De uppehållstillståndskort som Migrationsverket utfärdar är utrustade med ett lagringsmedium (chip) som innehåller fingeravtryck från och fotografi på den person som kortet utfärdats för. Även andra typer av uppehållshandlingar som Migrationsverket utfärdar innehåller sådana uppgifter, bl.a. uppehållskort, bevis om uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare. Vid gränskontroll och inre utlänningskontroll är den som är innehavare av en sådan handling skyldig att lämna fingeravtryck och bli fotograferad för att myndigheterna ska kunna kontrollera att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i handlingen (9 kap. 8 b § UtlL). En liknande skyldighet kommer att gälla vid den identitetskontroll som Skatteverket ska göra i vissa ärenden om folkbokföring och samordningsnummer (prop. 2021/22:217 s. 43 f och prop. 2021/22:276 s. 64 f).

Migrationsverket har i olika sammanhang fört fram att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att ta en utlännings fingeravtryck och ansiktsbild och kontrollera dem mot de biometriska uppgifter som finns i hans eller hennes uppehållstillståndskort. En sådan möjlighet skulle innebära att myndighetens personal enkelt kan säkerställa att det är rätt person de är i kontakt med. Utöver att detta kan vara viktigt ur ett sekretess- och integritetsperspektiv, så att inte känslig information lämnas ut till en obehörig person, kan det finnas behov av sådana kontroller i samband med att ett uppehållstillståndskort eller annan uppehållshandling ska förnyas eller lämnas ut. Det kan därigenom säkerställas att den som inställer sig för att hämta ut kortet också är den person för vilket kortet utfärdats och att det är samma person som lämnar uppgifter för det nya kortet som för det tidigare. En sådan möjlighet bör därför övervägas av utredaren. Det inkluderar bl.a. att överväga i vilka situationer en biometrisk identitetskontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efter det att kontrollen har genomförts.

Det kan vidare tänkas uppstå situationer där Migrationsverkets personal har ett särskilt behov av att kunna säkerställa identiteten hos t.ex. en utlänning som besöker ett servicekontor men där besökaren av något skäl inte har tillgång till handlingar som innehåller fingeravtryck eller fotografi. Utredaren bör därför även överväga om Migrationsverkets personal bör kunna verifiera en utlännings identitet genom att ta och jämföra fingeravtryck och fotografi mot de uppgifter om honom eller henne som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Även i detta avseende

behöver utredaren ta ställning till bl.a. under vilka förutsättningar en sådan kontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efteråt.

En viktig utgångspunkt för utredaren är att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera den som är innehavare av ett uppehållstillståndskort – eller annan handling som innehåller biometriska uppgifter – för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i handlingen,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera en utlänning för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller

Insamling och jämförelser av dna är en beprövad och tillförlitlig metod för att fastställa en persons identitet. Sådan teknik används sedan länge vid exempelvis brottsutredningar och faderskapsutredningar. Dna kan samlas in genom t.ex. ett blod-, hår- eller hudprov från den person som undersöks. Ett annat vanligt förekommande sätt att samla in dna är genom ett salivprov som tas genom att en bomullspinne förs mot insidan av kinden, s.k. topsning. En skillnad mot fingeravtryck är att dna innehåller biologiskt material som, om det blir föremål för vissa analysmetoder, kan ge mer information om den undersökte personen än vad som kan utläsas av ett fingeravtryck, t.ex. uppgifter om könskromosomer. Vid den dna-analys som genomförs inom brottsbekämpningen omvandlas det analyserade resultatet till en sifferkombination (en dna-profil) som enbart innehåller uppgifter om den undersöktes identitet och endast denna profil registreras (prop. 2005/06:29 s. 22).

Migrationsverket erbjuder i dag dna-analyser i vissa anknytningsärenden (13 kap. 15 och 16 §§ UtL). Detta sker för att möjliggöra för sökanden att påvisa biologiskt släktskap med anknytningspersonen om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig och vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Migrationsverket saknar däremot möjlighet att i identifierings-syfte ta, analysera och lagra dna vid handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Inte heller vid en inre utlänningskontroll finns det möjlighet för de myndigheter som genomför sådana kontroller, bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, att använda sig av dna. Det har inte tidigare utretts om en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att klarlägga identiteten hos personer som söker sig till Sverige, t.ex. som ett komplement till användandet av fingeravtryck och fotografier. Eftersom dna-teknik är ett värdefullt verktyg för identifiering bör dock frågan undersökas närmare. Utredaren bör därför analysera behovet av att utföra dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroller och om en sådan möjlighet skulle medföra nytta för myndigheternas arbete med att fastställa utlänningsars identitet. Det bör särskilt belysas om det finns ett mervärde med att använda dna-analyser – t.ex. genom säkrare identifieringar – jämfört med att använda biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier. Det förhållandet att nyttan av att använda dna i identifierings-syfte är beroende av hur stort jämförelsematerial som finns att tillgå behöver också belysas.

Om dna-analyser bedöms vara till nytta i myndigheternas arbete och utredaren överväger att lämna sådana förslag behöver det samtidigt beaktas att ett påtvingat kroppsligt ingrepp i form av en dna-provtagning utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, och att även den efterföljande lagringen och användningen av dna-profiler ställer höga krav på integritetsskydd.

Det behöver också beaktas att Migrationsverket i dag endast hanterar dna i en begränsad utsträckning och t.ex. saknar förutsättningar att på egen hand utföra dna-analyser. De analyser som Migrationsverket erbjuder i dag utförs i stället av Rättsmedicinalverket (4 kap. 21 c § UtLF). Ett utökad genomförande av dna-analyser skulle vara resurskrävande och få stora konsekvenser för myndigheternas verksamhet, i vart fall om sådana analyser skulle ske mer regelmässigt i ärenden om uppehållstillstånd eller i samband med inre utlänningskontroller. Behovet och nyttan av dna-analyser behöver därför vägas noggrant mot de konsekvenser en sådan ordning skulle innebära och

den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Att införandet av dna-provtagning kan vara kostnadskrävande ska dock inte i sig leda till slutsatsen att ett sådant system inte bör införas, om det finns andra skäl som talar för detta.

Om resultatet av avvägningen mellan de olika intressena blir att myndigheternas användning av biometriska uppgifter bör utvidgas till att även omfatta dna, bör utredaren också lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas. Detta inkluderar bl.a. att ta ställning till under vilka förutsättningar myndigheterna ska få samla in dna-prov och genomföra dna-analyser, vilka möjligheter som ska finnas att lagra dna-profiler och i vilka situationer dna-profilerna ska få användas vid jämförande sökningar. Det bör också övervägas om det ska införas en nedre åldersgräns för när dna-prover ska få tas. Vidare bör det ingå i uppdraget att ta ställning till hur förfarandet ska gå till i övrigt, t.ex. i fråga om provtagningsmetod och vilken myndighet som ska hantera proven, utföra analyserna och ansvara för lagring av dna-profiler. I den mån det är möjligt bör förslagen utformas på ett teknikneutralt sätt. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten och relevant EU-rätt, däribland den dataskyddsrättsliga lagstiftningen, beaktas. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska

- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd för att förbättra möjligheterna för Migrationsverket att klarlägga de sökandes identitet,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser vid inre utlänningskontroller för att förbättra myndigheternas möjlighet att klarlägga de kontrollerades identitet och rätt att vistas i Sverige,
- noga väga resultatet av den analysen mot de konsekvenser som en sådan ordning skulle innebära och intrånget i enskildas fri- och rättigheter,
- utifrån avvägningen, ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta dna-prov, genomföra dna-analyser samt använda och spara dna-profiler i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller,
- oavsett ställningstagande i sak, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Preskriptionstid och återreseförbud

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut avskaffas?

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut – som i dag är fyra år – ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid. Ett alternativ till förlängd preskriptionstid är en ordning där ett avlägsnandebeslut inte preskriberas alls. Detta skulle innebära att ett beslut om avlägsnande gäller utan någon bortre begränsning i tid och, som huvudregel, alltid är verkställbart. Det kan antas att en sådan ordning skulle minska incitamenten för de enskilda att hålla sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut och bidra till att fler personer återvänder till sitt hemland. Ett annat alternativ skulle kunna vara en ordning där preskriptionsfristen börjar löpa först efter att ett beslut om avlägsnande har verkställts, något som också skulle öka incitamenten för den som fått ett avlägsnandebeslut att återvända.

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenutvärdering³, rekommenderat att Sverige säkerställer att återvändandebeslutens giltighet inte är tidsmässigt begränsade. Kommissionen påtalar bl.a. att det svenska återvändandesystemets effektivitet försämras genom att myndigheterna behöver inleda en ny process efter fyra år om utlänningen är kvar i landet.

Uppdraget ska därför utökas på så sätt att utredaren – utöver att ta ställning till om preskriptionstiden ska förlängas – ska överväga och ta ställning till om det, som ett alternativ till förlängd preskriptionsfrist, ska införas en ordning där avlägsnandebeslut inte preskriberas alls eller preskriberas först efter det att beslutet verkställts och fristen löpt ut. Det sistnämnda alternativet skulle också kunna kombineras med en förlängd preskriptionsfrist. Fördelar och nackdelar med de olika alternativen ska belysas. Oavsett utformning av förslaget ska utredaren – på samma sätt som anges i det ursprungliga uppdraget – ta ställning till om och hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt. Utredaren ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

³ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande.

Återreseförbuden bör vara längre än i dag

Bestämmelser om återreseförbud – eller inreseförbud – finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Enligt artikel 11.2 ska förbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt infördes uttryckliga bestämmelser om längden på återreseförbud (prop. 2011/12:60). Längden på ett återreseförbud som påförs i de fall utlänningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa ska alltid bestämmas till ett år (12 kap. 15 a § UtL). Längden på ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtL).

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenuvärdering⁴, rekommenderat att Sverige säkerställer att längden på sådana återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtL avgörs efter en individuell bedömning i enlighet med artikel 11.2 i återvändandedirektivet. För att möjliggöra en individuell och nyanserad bedömning i dessa fall bör utredaren analysera vilka möjligheter EU-rätten ger att meddela längre återreseförbud och överväga hur en ordning kan utformas som innebär att längre återreseförbud än ett år kan meddelas om det är motiverat i det enskilda fallet. Utredaren behöver även överväga vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av återreseförbudets längd i dessa fall.

Vidare bör ett ökat utrymme att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning övervägas, dvs. ett förbud som gäller för all framtid. En uttrycklig möjlighet att meddela sådana återreseförbud finns i dag vid utvisning på grund av brott och utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU (8 a kap. 10 § första stycket

⁴ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande.

UtlL och 2 kap. 5 § andra stycket LSU). Utlänningar som utgör ett säkerhets-hot hanteras i vissa situationer även enligt utlänningslagen, s.k. säkerhets-ärenden (1 kap. 7 § UtlL). Även i t.ex. sådana ärenden kan det finnas omständigheter som talar för att meddela ett återreseförbud som gäller utan tidsbegränsning. Utredaren bör därför analysera vilket utrymme som finns enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegränsning i fler fall än i dag och ta ställning till om en reglering som möjliggör detta bör införas.

Om utredaren identifierar ett behov av och utrymme för att i övrigt förlänga tiden för återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol bör sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att de återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtlL kan bestämmas till en längre tid än i dag,
- ta ställning till om återreseförbud utan tidsbegränsning ska kunna meddelas i fler fall än i dag och, i sådana fall, lämna förslag på hur en sådan reglering kan utformas,
- vid behov föreslå andra ändringar i bestämmelserna om återreseförbud som innebär att tiden för sådana förbud blir längre, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett utökat informationsutbyte

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet. I uppdraget ingår även att överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt.

För att åstadkomma ett effektivt återvändandearbete krävs en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner. Som ett led i detta är det nödvändigt att det finns förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte, där kommuner och myndigheter inom ramen för sin verksamhet informerar Migrationsverket eller Polismyndigheten om de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utöver att detta kan

antas stärka arbetet med återvändande kan det också bidra till att motverka olovlig vistelse i landet. Även om ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den personliga integriteten är samhällets intresse av ett effektivt återvändande och av att motverka olovlig vistelse sådant att ett visst mått av integritetsintrång måste kunna accepteras. Regeringen anser att det är angeläget att ett utökat informationsutbyte kommer på plats. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter. I uppdraget ligger också att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna få om en informationsskyldighet inte efterlevs.

För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten. Det kan vara fråga om situationer där informationsplikten skulle strida mot ömmande värden (exempelvis inom sjukvården). Utredaren ska bedöma vilka situationer det kan vara frågan om. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, utan att på förhand utesluta några verksamheter från informationsplikten, ska bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som ska undantas. Förslagen ska vara i enlighet med de internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa (bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen) där barnets rätt till utbildning slås fast.

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Regeringen anser att det är viktigt att det tas fram författningsförslag gällande en möjlighet att testa utlänningar med hjälp av tvång i de fall det är nödvändigt för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det ska inte vara möjligt för en utlänning att förhindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut genom att motsätta sig testning för vissa sjukdomar. Uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i fråga om behovet

och nyttan av en sådan åtgärd och avvägningen mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter, ska lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19, och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier, i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen på samma sätt som anges i de ursprungliga direktiven. Det innebär bl.a. att utredaren genomgående ska analysera och bedöma samtliga förslags förenlighet med den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella åtaganden dvs. regeringsformen, Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och barnkonventionen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

(Justitiedepartementet)