

# Lagrådsremiss

## Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 juni 2023

*Maria Malmer Stenergard*

*Anna Westling*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet för myndigheterna att vid en inre utlänningskontroll kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass eller andra identitetshandlingar och en möjlighet att omhänderta sådana handlingar. Det föreslås också att det ska förtydligas att en utlänning under vissa förutsättningar får tas med för utredning av hans eller hennes rätt att vistas i Sverige. Syftet med förslagen är att ge myndigheterna bättre förutsättningar att i fler fall klarlägga utlänningars identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige samt att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns tillgängliga för myndigheterna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Lagtext .....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden .....	7
3	Ärendet och dess beredning .....	8
4	Inre utlänningskontroller .....	8
4.1	Regler om inre utlänningskontroller .....	8
4.2	Utökade befogenheter vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden .....	9
5	Det behövs effektivare verktyg för att identifiera personer vid inre utlänningskontroller .....	10
6	Nya kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroller .....	13
6.1	En möjlighet att eftersöka pass .....	13
6.2	En möjlighet att omhänderta pass .....	18
6.3	En möjlighet att ta med en utlänning för utredning .....	21
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	24
8	Konsekvenser .....	24
9	Författningskommentar .....	26
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroll och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93) .....	30
Bilaga 2	Utdrag ur betänkandets lagförslag .....	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	37

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 9 kap. 9, 9 a och 11 §§ ska ha följande lydelse,

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **9 kap.**

##### *4 a §*

*Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.*

*Handlingarna ska återlämnas om*

- 1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,*
- 2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller*
- 3. utlänningen lämnar Sverige.*

#### **9 §<sup>1</sup>**

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 landet. Om

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 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.

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 *en kallelse*, får han eller hon *tas med för utredning eller* hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid kontroll enligt första stycket. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

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.

*Lydelse enligt bet. 2022/23:JuU26 Föreslagen lydelse*

#### 9 a §

*Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

*Om en utlänning vid en kontroll enligt 9 § inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig.*

*Vid åtgärder enligt första stycket gäller det som sägs i 2 § tredje-femte styckena. En åtgärd som innebär att enbart ett föremål som en utlänning har med sig undersöks, får genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.*

9 b §

*Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

11 §<sup>2</sup>

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna 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 polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

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 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska upphöra att gälla.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i april 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck i identifieringssyfte, dels omhändertar pass eller andra identitetshandlingar. Syftet var att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige. Utredningen fick även i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Utredningen, som tog namnet Återvändandeutredningen (Ju 2017:09), överlämnade i november 2017 betänkandet Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93). En sammanfattning av betänkandet och ett utdrag ur utredningens lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/10042/L7).

Vissa av utredningens förslag har lett till lagstiftning, se propositionen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten (prop. 2020/21:159, bet. 2020/21:SfU24, rskr. 2020/21:299). I denna lagrådsremiss behandlar regeringen utredningens övriga lagförslag.

### 4 Inre utlänningskontroller

#### 4.1 Regler om inre utlänningskontroller

För att kontrollera om en utlänning har rätt att vistas i Sverige kan Polismyndigheten och vissa andra myndigheter genomföra inre utlänningskontroller. Genom sådana kontroller kan myndigheterna upptäcka personer som vistas olovligt i Sverige, oavsett om detta är på grund av att de aldrig har gett sig till känna för myndigheterna, stannar kvar efter att ett tillstånd har gått ut eller undandrar sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

En inre utlänningskontroll får endast 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, se 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad Utll. En utlänning som är föremål för en sådan kontroll är skyldig att på begäran 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 landet. Om personen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse (9 kap. 9 § första stycket Utll.). Utlänningen är också skyldig att stanna kvar för utredning i

samband med en sådan kallelse eller hämtning, dock inte längre än vad som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning (9 kap. 11 § UtL). Vid en inre utlänningskontroll finns även vissa befogenheter att fotografera en utlänning och att ta hans eller hennes fingeravtryck.

Inre utlänningskontroller utförs i regel av Polismyndigheten. De får utföras var som helst i landet och ska vara en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid en inre utlänningskontroll, t.ex. vid en kontroll på Öresundsbron eller på annan plats inne i landet. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen (9 kap. 9 § andra stycket UtL).

## 4.2 Utökade befogenheter vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden

Den 20 juni 2023 beslutade riksdagen att, med vissa redaktionella ändringar, anta lagförslagen i propositionen Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden (prop. 2022/23:109, bet. 2022/23:JuU26, rskr. 2022/23:248). Beslutet innebär att det införs en ny lag som ger Polismyndigheten – och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket – utökade befogenheter i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses bl.a. flygplatser, hamnar och järnvägsstationer som har en direkt förbindelse med utlandet och broar för vägtrafik till eller från utlandet (2 § lagen [2023:000] om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Genom de nya befogenheterna får myndigheterna möjligheter att i gränsnära områden ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott, men också bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning i sådana områden.

Bakgrunden till lagändringarna är bl.a. att behovet av åtgärder mot problemen med olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet är särskilt starkt i gränsnära områden. Vidare har Sverige sedan 2015 haft tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns och de utökade befogenheterna kan minska behovet av detta. Befogenheterna kan också ge bättre förutsättningar att i framtiden följa Europeiska kommissionens rekommendation om att använda andra polisiära åtgärder än återinförd gränskontroll vid inre gräns.

När det gäller inre utlänningskontroller innebär den nya lagen bl.a. att Polismyndigheten och Kustbevakningen får utföra sådana kontroller i gränsnära områden även om förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket UtL inte är uppfyllda, dvs. även om det inte finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller det annars finns särskild anledning till kontroll. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer (3 § första stycket). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter

om begränsningar av rätten att vidta kontroll (3 § andra stycket). Sådana ytterligare begränsningar kan behövas för att regleringen inte ska hamna i strid med EU-rätten och kan t.ex. avse kontrollernas omfattning och frekvens (prop. 2022/23:109 s. 22 och 47).

Den nya lagen innebär även att myndigheterna får särskilda befogenheter att använda tvångsmedel vid inre utlänningskontroller som utförs i gränsnära områden. Befogenheterna innebär att:

- En polisman eller kustbevakningstjänsteman får kroppsvisitera en utlänning som inte överlämnar pass eller andra identitetshandlingar, om det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Vidare får ett transportmedel genomsökas, om det kan antas att handlingarna förvaras där (5 §).
- Polismyndigheten eller Kustbevakningen får omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar, om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Handlingarna ska lämnas tillbaka om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, eller om utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige eller lämnar landet (6 §).
- En polisman eller kustbevakningstjänsteman får stoppa ett transportmedel om det behövs för att genomföra en kontroll (7 §).

Befogenheterna gäller oavsett vilket regelverk som ligger till grund för kontrollen, dvs. oavsett om kontrollen vidtas enligt förutsättningarna i 3 § första stycket den nya lagen eller enligt förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket UtL. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt förutsättningarna i 3 § den nya lagen (prop. 2022/23:109 s. 47).

Den nya lagen innehåller också bestämmelser om vissa ytterligare polisiära befogenheter i gränsnära områden i syfte att förebygga och upptäcka brott, bl.a. en rätt till kroppsvisitation (8 §). Det finns även bestämmelser om hur kroppsvisitation enligt lagen ska verkställas och dokumenteras (10 och 11 §§). Dessa bestämmelser gäller både vid kroppsvisitation i samband med en inre utlänningskontroll och vid kroppsvisitation som görs i syfte att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet.

Lagändringarna träder i kraft den 1 augusti 2023.

## 5 Det behövs effektivare verktyg för att identifiera personer vid inre utlänningskontroller

### Sverige har problem med olovlig vistelse

Grunden för svensk utlänningslagstiftning är principen om en reglerad invandring. Det innebär t.ex. att det som huvudregel krävs uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige och att ett sådant tillstånd ska ha beviljats

före inresan i landet. Det är därför viktigt att personer inte ska kunna vistas olovligt i Sverige.

Sverige har emellertid ett växande problem med olovlig vistelse. 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. Det förekommer också att personer reser in i landet med hjälp av falska handlingar och lever här under falsk identitet. Hur många utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan att ha tillstånd att vara här är svårt att bedöma. Sedan Socialstyrelsen i Social rapport 2010 konstaterade att det inte finns tillförlitlig statistik i frågan men att det enligt vissa beräkningar var upp till 50 000 personer (s. 270) har väldigt många asylsökande, men också personer som inte ansöker om uppehållstillstånd, sökt sig till Sverige. Trots att det inte går att säkert uttala sig om hur många personer som i dagsläget vistas i landet utan tillstånd, är det ändå sannolikt att antalet har ökat väsentligt i förhållande till tidigare uppskattningar.

## Det är viktigt att personer som vistas i Sverige kan identifieras

För att komma till rätta med det växande problemet med olovlig vistelse 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. Ett viktigt led i den kontrollen är att personen kan identifieras. En effektiv kontroll av utlänningars identitet bidrar också till att stärka återvändandearbetet och har betydelse för mottagarlandets möjlighet och vilja att ta emot personerna. Det ger även ett bättre underlag för prövningar av ansökningar om uppehållstillstånd.

Vikten av att kunna identifiera personer gäller inte minst i fråga om barn. Det förekommer t.ex. att ensamkommande barn avviker från boenden de placerats på. Såväl dessa barn som de som uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd befinner sig i en otrygg och riskfylld situation – det finns 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. För att myndigheterna ska få bättre förutsättningar att skydda dessa barn och unga är det viktigt att de kan identifieras i ett tidigt skede.

Att identiteten på utlänningar som befinner sig i Sverige klarläggs är även viktigt ur ett säkerhetsperspektiv. De terroristattentat som har förekommit i Europa under senare år har tydligt visat hur viktigt det är att ha kontroll på vilka som vistas i landet. Även när det gäller bekämpande av annan gränsöverskridande brottslighet är brottsmisstänkta identitet av stor betydelse. Det är inte ovanligt att det i dessa sammanhang förekommer personer som uppträder under olika identiteter. För att förhindra och upptäcka säkerhetshot och kriminalitet är det därför också angeläget att det finns effektiva verktyg för att kontrollera identiteten på personer som vistas här.

## Myndigheterna behöver bättre förutsättningar att identifiera utlänningar vid inre utlänningskontroller

Antalet asylsökande som lämnar in en passhandling i samband med ansökan är mycket lågt. Enligt uppgifter från Migrationsverket har under åren 2019–2022 passhandling saknats vid registreringen av ansökan i 62–80 procent av fallen. Bland t.ex. sökande från Irak har pass saknats i 84 procent eller mer av fallen under dessa år. Enligt uppgifter som Migrationsverket har lämnat till utredningen förekommer det emellertid att utlänningar har identitetshandlingar som inte visas upp för myndigheterna. Det förekommer t.ex. att handlingar, vars existens har undanhållits, påträffas senare och att personer självmant lämnar in handlingar som de tidigare har undanhållit Migrationsverket.

Frågan om utlänningsavsaknad av identitetshandlingar har varit föremål för lagstiftningsåtgärder tidigare. I propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86) noterades t.ex. att det hade blivit allt vanligare att asylsökande saknade identitetshandlingar och att det i många fall handlade om medveten dokumentförstöring eller undanhållande av handlingar för att öka möjligheten att stanna i Sverige. I propositionen pekades på en rad problem med dokumentlösheten, bl.a. att det försvårade, förlängde och försämrade utredningen i asylärendena och att lagstiftningens intentioner om vilka utlänningar som ska få en fristad i Sverige äventyrades. För att motverka dokumentlösheten föreslogs bl.a. ökade möjligheter att dels ta utlänningar i förvar för identitetskontroll och utredning, dels efterforska handlingar i samband med inresekontrollen (s. 91–104).

Flera av problemen med avsaknaden av identitetshandlingar som tagits upp i tidigare propositioner är aktuella än i dag. När identitetshandlingar saknas måste ofta stora resurser läggas ned på utredningar om bl.a. utlänningshemvist och resväg för att försöka ta reda på 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 bidragande orsak till att handläggningstiderna i asylärenden blir onödigt långa. 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 eller för personer som är uteslutna från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås krävs det ofta stora arbetsinsatser för att försöka fastställa utlänningsidentitet för att det ska gå att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Regeringen anser att det är angeläget att förbättra myndigheternas möjligheter att identifiera utlänningar som vistas i Sverige. Det gäller inte minst i samband med inre utlänningskontroller. Även om behovet av utökade befogenheter i detta avseende framstår som särskilt starkt i gränsnära områden, är det viktigt att myndigheterna har tillgång till effektiva verktyg i hela sin verksamhet. I det följande föreslås därför nya kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroller som gäller generellt, dvs. i hela landet, och som syftar till att ge myndigheterna bättre förutsättningar att i fler fall klarlägga utlänningsidentitet och rätt att uppehålla sig i

Sverige samt att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns tillgängliga för myndigheterna.

## 6 Nya kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroller

### 6.1 En möjlighet att eftersöka pass

**Regeringens förslag:** Om en utlänningskontroll inte på begäran överlämnar sitt pass eller någon annan handling som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, ska en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, få kroppsvisitera utlänningskontrollen och undersöka hans eller hennes bagage, om det kan antas att utlänningskontrollen har handlingarna med sig.

Att enbart genomgå föremål som utlänningskontrollen har med sig ska även andra anställda vid Polismyndigheten än en polis få göra.

Vid åtgärderna ska samma regler om verkställighet gälla som vid kroppsvisitation som utförs i samband med en inresekontroll.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att rekvisitet ”som visar hans eller hennes identitet” ska läggas till i bestämmelsen om inre utlänningskontroll.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ifrågasätter om det förväntade syftet med kroppsvisitation kommer att uppnås, mot bakgrund av utredningens uttalande att det förekommer att utlänningskontroller inte bär med sig sina identitetshandlingar. JO efterlyser även en analys av bl.a. behovet och effektiviteten av förslaget samt av integritetsfrågor. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget, framför liknande åsikter. Även *Justitiekanslern (JK)* menar att det generellt saknas underlag som visar, eller ens gör sannolikt, att genomförandet av förslagen skulle leda till ett effektivare återvändandearbete eller ett ökat frivilligt återvändande. Behovet av att kunna skydda barn och unga vuxna talar enligt JK dock starkt för att ge Polismyndigheten och Kustbevakningen verktyg som gör det möjligt att få kontroll över vilka utlänningskontroller som befinner sig olovligt i Sverige. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör framgå uttryckligen i lagtexten att eftersökande av handlingar får göras ifall det finns skäl att tro att sådana undanhålls. Även *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det bör förtydligas att åtgärden förutsätter att det finns något som talar för att utlänningskontrollen underlåter att uppvisa medförda handlingar. Domstolen framför också att det bör beläggas om tillägget ”som visar hans eller hennes identitet” i 9 kap. 9 § första stycket första meningen UtL är tänkt att förändra innebörden av bestämmelsens nuvarande lydelse. *Diskrimineringsombudsmannen* anser att det inte har gjorts någon analys av risken för diskriminering och att det inte är lämpligt att ge myndigheterna tvångsmedlet utan att den risken

hanteras. Enligt *Barnombudsmannen*, som avstyrker förslaget, beaktas inte barnets särskilt utsatta situation i förslaget.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det finns ett behov av att kunna eftersöka pass eller andra handlingar vid inre utlänningskontroller*

En utlänning är vid en inre utlänningskontroll skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige (9 kap. 9 § UtlL). I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, som träder i kraft den 1 augusti 2023, finns en möjlighet att vid inre utlänningskontroller som utförs i gränsnära områden kroppsvisitera en utlänning för att söka efter identitetshandlingar som inte lämnas över. Vid inre utlänningskontroller som utförs i landet i övrigt finns det däremot inte någon möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass eller andra handlingar. En sådan åtgärd kan dock vara avgörande för att kunna identifiera en utlänning som inte frivilligt medverkar till att klarlägga om han eller hon har rätt att vistas i landet. Utredningen föreslår därför att det ska införas en sådan möjlighet. Motsvarande möjlighet finns redan vid inresekontroll för att bl.a. ta reda på utlänningens identitet (9 kap. 2 § första stycket UtlL).

Bland annat *JO*, *JK* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter behovet och effektiviteten av den föreslagna åtgärden. För att kunna bedöma om en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige finns det enligt regeringen ett stort behov av att kunna klargöra identiteten på utlänningar som vistas här. Identifieringen är en nödvändig förutsättning för att kunna upprätthålla den reglerade invandringen, bekämpa brott och motverka skuggsamhället, se avsnitt 5. Det är också viktigt för att kunna skydda barn och unga mot brott och exploatering. Det främsta verktyget för att klarlägga en utlänningens identitet är normalt genom hans eller hennes hemlandspass eller andra identitetshandlingar som utfärdats av en behörig myndighet i hemlandet. Inte minst med tanke på att förhållandevis få utlänningar lämnar in passhandlingar i asylärenden är det angeläget att ge myndigheterna ytterligare verktyg för att bedöma om en utlänning har rätt att uppehålla sig här.

När det gäller åtgärdens förväntade effektivitet har Polismyndigheten, som bl.a. *JO* påpekar, framfört till utredningen att utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige sällan bär med sig sina handlingar utan att de i stället förvaras i bostaden eller på annan plats där utlänningen uppehåller sig. Eftersom det hittills har saknats rätt att kroppsvisitera utlänningar i sökandet efter handlingar finns det inte några säkra uppgifter om hur stor andel av utlänningarna som bär handlingarna på sig. Det är dock Migrationsverkets uppfattning att det förekommer att utlänningar som inte ger in identitetshandlingar ändå faktiskt har sådana. Många utlänningar som vistas tillståndslöst i Sverige lever under oordnade former. Det kan antas att de i många fall inte vill riskera att lämna sina handlingar i tillfälliga boenden som kanske dessutom delas med andra personer. Det förekommer också att pass och andra identitetshandlingar påträffas när utlänningar tas i förvar. Sammantaget bedömer regeringen att den föreslagna befogenheten att kunna eftersöka pass eller andra handlingar vid inre utlänningskontroll kan förväntas få en god effekt när det gäller att

minska antalet personer som inte kan identifieras i landet. Detta kan i sin tur antas ha positiv effekt på arbetet med att få personer som inte har rätt att stanna i landet att återvända.

### *Skyddet för enskildas integritet*

Den föreslagna åtgärden måste dock ställas mot den inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som den innebär. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). För andra än svenska medborgare får skyddet begränsas genom lag utan de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen (2 kap 25 § första stycket 3 regeringsformen).

Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I artikel 8.1 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation är en åtgärd som inskränker rätten till skydd för privatlivet. Sådana inskränkningar godtas endast om de har stöd i lag och om de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott (artikel 8.2). För att åtgärden ska vara tillåten ska det alltså finnas ett angeläget samhälleligt behov av den. Inskränkningen måste också stå i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose.

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig. Även en undersökning av det som någon bär med sig, t.ex. en väska, räknas hit. En sådan undersökning innebär ett visst besvär och en viss tidsutdräkt för den kontrollerade. Som anges i det föregående kan åtgärden dock vara ett viktigt verktyg för att klarlägga en utlännings identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige. Att veta vem som befinner sig i landet är angeläget av flera olika anledningar, bl.a. för att värna säkerheten i landet (se avsnitt 5). Enligt regeringen är det rimligt att myndigheterna kan kroppsvisitera en utlänning som inte frivilligt överlämnar pass eller andra handlingar. Det finns inte några mindre ingripande åtgärder som är lika lämpade och effektiva för ändamålet. Ändamålet med åtgärden får anses godtagbart och den föreslagna befogenheten kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt. Enligt regeringen väger alltså behovet av att kunna kroppsvisitera en utlänning för att söka efter identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll tyngre än behovet av skydd för den enskildes integritet. Därmed är förslaget förenligt med både regeringsformen och Europakonventionen.

### *Hur bestämmelsen ska utformas*

Det finns alltså skäl att införa en möjlighet att kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage eller väskor, om utlänningskontrollen vid en inre utlänningskontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Av bestämmelsen bör framgå att kroppsvisitation och undersökning av

bagage endast får vidtas i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar bör åtgärden inte ske regelmässigt utan endast när det kan antas att utlänningen har pass eller andra handlingar med sig som han eller hon inte visar upp. I likhet med *Kammarrätten i Stockholm* anser regeringen att detta bör anges uttryckligen i bestämmelsen. Det bör också uttryckligen framgå att undersökningen får omfatta utlänningens bagage, handresgods, handväskor och liknande, i likhet med vad som anges i bestämmelsen om kroppsvisitation vid inresekontroll (9 kap. 2 § UtIL). Bestämmelsen bör placeras i en ny paragraf i anslutning till den nuvarande regleringen om inre utlänningskontroll. Till följd av detta bör den upplysningsbestämmelse i utlänningslagen som riksdagen beslutat om den 20 juni 2023 (prop. 2022/23:109, bet. 2022/23:JuU26, rskr. 2022/23:248) få en ny placering.

Utredningen föreslår att rekvisitet ”som visar hans eller hennes identitet” ska läggas till i 9 kap. 9 § första stycket första meningen UtIL, och att kroppsvisitation även ska få göras i syfte att fastställa identiteten. Förvaltningsrätten i Stockholm ifrågasätter om detta är tänkt att förändra innebörden av bestämmelsens nuvarande lydelse. En säker identifiering är av grundläggande betydelse för kontrollen av vilka utlännningar som tillåts resa in i Sverige (prop. 1985/86:133 s. 17). På motsvarande sätt är det normalt nödvändigt att fastställa en persons identitet för att kunna ta ställning till om han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Att identiteten kontrolleras är alltså redan i dag en integrerad och central del av den inre utlänningskontrollen. Enligt regeringens mening finns det inget behov av att särskilt ange detta i lagtexten.

#### *Hur kontrollen ska gå till*

De särskilda regler om verkställighet som gäller vid en kroppsvisitation som utförs i samband med en inresekontroll (9 kap. 2 § tredje–femte styckena UtIL) bör göras tillämpliga även vid en kroppsvisitation i samband med en inre utlänningskontroll. Det innebär bl.a. att kroppsvisitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, att vittne om möjligt ska närvara och att det ska föras protokoll över åtgärden.

Kroppsvisitationen bör utföras av en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen. En åtgärd som enbart innebär att ett föremål som en utlänning har med sig undersöks bör dock även få genomföras av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman. Så kan vara fallet när en arrestvakt går igenom en hämtad eller medtagen utlännings bagage eller handväska medan en polisman förhör personen.

*Diskrimineringsombudsmannen* menar att det inte har gjorts någon analys av risken för diskriminering. Förutsättningarna för när en inre utlänningskontroll får genomföras ändras inte genom förslagen. Det innebär att en inre utlänningskontroll endast 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. Vidare gäller, utan att det framgår uttryckligen av lag, att inre utlänningskontroller inte får göras enbart på grund av att en person har ett utseende som

uppfattas som utländskt eller på grund av att han eller hon talar ett visst språk eller har ett visst namn, se t.ex. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1). Både ett beslut om inre utlänningskontroll och ett beslut om kroppsvisitation ska också dokumenteras. Regeringen bedömer därmed att den nya bestämmelsen inte riskerar att tillämpas på ett diskriminerande sätt.

### *Barnets rättigheter*

Den föreslagna bestämmelsen är, som några remissinstanser uppmärksammar, tillämplig även på barn, såväl i sällskap med sina vårdnadshavare som ensamma. Enligt *Barnombudsmannen*, som avstyrker förslaget, har barnets särskilt utsatta situation inte beaktats i förslaget.

En grundläggande utgångspunkt är att enskilda inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. Det är även grundläggande att all lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Enligt konventionen ska det vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (artikel 3). Vidare gäller bl.a. att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv (artikel 16).

Regeringen kan konstatera att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll även gäller barn. Många av de utlänningskontroller som sökt sig till Sverige är barn och det förekommer att dessa lever utanför samhället. Dessa barn löper stor risk att utnyttjas och dras in i kriminalitet. Inte minst för att dessa personer ska kunna skyddas, vilket också är ett åliggande enligt barnkonventionen, bör de kunna identifieras i ett så tidigt skede som möjligt. Även med beaktande av det integritetsintrång som åtgärderna innebär för barnet och den restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn, anser regeringen därför vid en intresseavvägning att barn inte bör undantas från de nu föreslagna bestämmelserna om kroppsvisitation.

Det bör i sammanhanget framhållas att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver när det blir aktuellt att vidta en åtgärd mot ett barn (1 kap. 10 § UtL). Detta understryks också i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll. Där betonas även att den som är föremål för en kontroll ska behandlas med humanitet och värdighet och att den som genomför kontrollen bör uppträda lugnt, hövligt och hänsynsfullt och på ett sätt som inger förtroende och aktning hos den kontrollerade. Utlänningen ska också informeras om skälen för och syftet med kontrollen. Även i den situationen ska särskild hänsyn tas till barn.

Om en åtgärd direkt eller indirekt rör ett barn ska det också alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Vid bedömningen ska hänsyn tas till barnets ålder och mognad. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Åtgärder ska

genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Barn har också rätt att få sin röst hörd och åsikt beaktad.

### *Bestämmelsen om kroppsvisitation vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden bör inte ändras*

Enligt 5 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område kroppsvisitera en utlänning som inte på begäran överlämnar pass eller andra identitetshandlingar, om det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Ovan föreslås en motsvarande befogenhet att utföra kroppsvisitation som ska gälla vid inre utlänningskontroller generellt. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en inre utlänningskontroll som vidtas enligt förutsättningarna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (prop. 2022/23:109 s. 47). Det bör därför övervägas om bestämmelsen om kroppsvisitation i gränsnära områden bör justeras.

I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns inte bara en möjlighet att genomföra kroppsvisitation vid inre utlänningskontroller utan även en möjlighet att genomföra kroppsvisitation för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet (8 §). Lagen innehåller också särskilda regler om hur kroppsvisitationer i gränsnära områden ska verkställas och hur de ska dokumenteras (10 och 11 §§). Dessa bestämmelser skiljer sig i vissa avseenden från vad som gäller för verkställighet och dokumentation vid kroppsvisitationer enligt utlänningslagen, t.ex. i fråga om vilka åtgärder som får vidtas i samband med en kroppsvisitation, vem som får utföra visitationen och vilka krav som ställs på dokumentation (jfr 9 kap. 2 § tredje–femte styckena).

Bestämmelserna om hur kroppsvisitationer i gränsnära områden ska verkställas och dokumenteras har utformats med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter och de behov som finns vid ingripanden mot enskilda i gränsnära områden, och med förebild i rättegångsbalken. De bör inte ändras i sak. Enligt regeringen får det anses mest ändamålsenligt att bestämmelsen om kroppsvisitation vid inre utlänningskontroller som utförs i gränsnära områden är kvar oförändrad i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Visserligen kan detta sägas innebära en form av dubbelreglering genom att befogenheten att utföra kroppsvisitation i samband med en inre utlänningskontroll kommer att framgå både i den lagen och i utlänningslagen. Ett sådant upplägg har dock den fördelen att bestämmelser om kroppsvisitationer som utförs i gränsnära områden, oavsett om de utförs i samband med inre utlänningskontroller eller i brottsförebyggande syfte, återfinns i samma lag och omfattas av samma bestämmelser om verkställighet och dokumentation. Bestämmelserna om kroppsvisitation vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden bör därför inte ändras.

## 6.2 En möjlighet att omhänderta pass

**Regeringens förslag:** Om det i samband med en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige,

ska Polismyndigheten eller Kustbevakningen få ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen. Handlingarna ska återlämnas om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, om utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige eller om utlänningen lämnar Sverige.

Bestämmelsen om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska tas bort.

**Utredningens förslag** överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar om det råder oklarhet om utlänningens identitet. Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt att inte återlämna omhändertagna handlingar om särskilda skäl talar emot det.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att ett omhändertagande inte kan bestå när förutsättningarna har upphört, om det inte finns något annat författningsstöd för det. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget, framför liknande synpunkter. *Kammarrätten i Stockholm* menar att det i lagtexten bör framgå att handlingar ska återlämnas skyndsamt. *Justitiekanslern* och *Diskrimineringsombudsmannen* framför samma synpunkter som på förslaget om att efter söka pass eller andra handlingar (avsnitt 6.1).

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det bör införas en befogenhet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll*

Det förekommer att utlänningar som vid en inre utlänningskontroll visar sig sakna rätt att uppehålla sig i Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Migrationsverket eller Polismyndigheten kan i en sådan situation omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 4 § UtL). Om utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd finns det däremot ingen möjlighet att omhänderta handlingarna så länge det inte finns ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning (9 kap. 5 § UtL).

Att veta vem som befinner sig i landet är viktigt av flera skäl, bl.a. för att upprätthålla den reglerade invandringen och värna säkerheten i landet (se avsnitt 5). Pass och andra identitetshandlingar är centrala för att klarlägga en utlännings identitet och rätt att uppehålla sig i landet. Utöver att handlingarna är värdefulla för den initiala identifieringen av utlänningen har de också betydelse i ett eventuellt efterkommande ärende om uppehållstillstånd, exempelvis om utlänningen anför asylskäl när det vid en inre utlänningskontroll framkommer att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. För att en utlänning som ska återvända ska accepteras av mottagarlandet krävs även normalt att utlänningen har en sådan handling.

För att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns i behåll är det enligt regeringen rimligt att sådana handlingar kan omhändertas vid en inre utlänningskontroll, även om utlänningen inte ansöker om

uppehållstillstånd. En sådan åtgärd kan antas få positiv effekt på möjligheten att få personer som inte har rätt att stanna i landet att återvända.

Utredningen knyter befogenheten att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar till att det inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet. Som regeringen anför i avsnitt 6.1, är det normalt nödvändigt att fastställa en persons identitet för att kunna ta ställning till om han eller hon har rätt att uppehålla sig här. Regeringen gör i det avsnittet bedömningen att det därför saknas behov av att i lagtexten särskilt ange att kontrollen gäller utlänningens identitet. Till skillnad från utredningens förslag bör ett omhändertagande därför endast knytas till att det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige.

Enligt regeringen bör det alltså införas en möjlighet att vid en inre utlänningskontroll ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar om det vid kontrollen inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i landet. Handlingarna bör lämnas tillbaka om utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige – t.ex. om han eller hon får ett uppehållstillstånd – eller lämnar landet. De bör också lämnas tillbaka om det senare, efter kontrollen, framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig här. Bestämmelserna bör placeras i en ny paragraf i anslutning till övriga bestämmelser i utlänningslagen om när pass eller andra identitetshandlingar får omhändertas.

*Kammarrätten i Stockholm* menar att det bör framgå av lagtexten att handlingen ska återlämnas skyndsamt. Enligt regeringen ligger det i sakens natur att en handling ska återlämnas så snart det inte längre finns förutsättningar för att ha den omhändertagen. I de befintliga bestämmelserna om omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar anges det inte uttryckligen att ett återlämnande ska ske skyndsamt. Enligt regeringen finns inte heller i detta fall något sådant behov.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att inte återlämna omhändertagna handlingar, om särskilda skäl talar emot det. Sådana skäl kan t.ex. vara att personen har en annan identitet i handlingarna än i uppehållstillståndskortet. *JO* och *Sveriges advokatsamfund* motsätter sig förslaget i denna del. Enligt *JO* kan ett omhändertagande inte bestå om förutsättningarna för det har upphört, om det inte finns något annat författningsstöd för det. Regeringen delar den bedömningen. Förslaget bör därför inte genomföras i den delen. I det fall handlingen har varit föremål för brott kan i stället straffprocessuella regler bli tillämpliga.

När det gäller *Diskrimineringsombudsmannens* och *JK:s* synpunkter hänvisas till vad som anförts i avsnitt 6.1 om möjligheten att eftersöka pass.

#### *Följdändring i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden*

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden innebär bl.a. att polismän och kustbevakningstjänstemän får utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller i gränsnära områden. Vid sådana kontroller får Polismyndigheten eller Kustbevakningen bl.a. omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar, om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Handlingarna ska lämnas tillbaka om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i

Sverige, eller om utlänningen får rätt att uppehålla sig här eller lämnar landet (6 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att en helt motsvarande befogenhet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar ska gälla vid inre utlänningskontroller i hela landet. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (prop. 2022/23:109 s. 47). För att undvika onödig dubbelreglering bör 6 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden tas bort.

## 6.3 En möjlighet att ta med en utlänning för utredning

**Regeringens förslag:** Det ska förtydligas att en utlänning som är föremål för en inre utlänningskontroll får tas med för utredning.

Skyldigheten att stanna kvar för utredning ska även gälla vid ett medtagande.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte någon invändning mot det. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att konsekvenserna för barn bör utredas ytterligare om avsikten är att barn från sex års ålder ska kunna medtas. Enligt *Barnombudsmannen* aktualiserar förslaget barnets rätt att inte godtyckligt frihetsberövas och att skyddas från våld. Barnombudsmannen anser att det saknas ett tydligt barnrättsperspektiv och att det inte är visat att åtgärden är proportionerlig, och avstyrker därför förslaget. *Sveriges advokatsamfund*, som också avstyrker förslaget, menar att åtgärderna är alltför ingripande och att tidsgränsen är för lång. Även advokatsamfundet efterlyser ett barnperspektiv.

### Skälen för regeringens förslag

*Det finns ett behov av att kunna ta med en utlänning vid en inre utlänningskontroll*

En inre utlänningskontroll ska genomföras med minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet. Många gånger kan den inre utlänningskontrollen genomföras på den plats där utlänningen påträffas. Det finns dock situationer då det är nödvändigt att ta med utlänningen från platsen för att kunna genomföra utredningen. Det kan vara så att den plats där utlänningen påträffas inte är lämplig för ett förhör, att en tolk inte omedelbart kan anlitas eller att flera utlänningar blir föremål för inre utlänningskontroll vid samma tillfälle och utredningen inte kan slutföras på plats. Om det kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse att komma vid ett senare tillfälle för att t.ex. lämna uppgifter om sin vistelse i landet kan utlänningen behöva tas med.

Enligt utredningen finns det inom Polismyndigheten olika uppfattningar om den rättsliga grunden för ett sådant medtagande. Vissa menar att

bestämmelsen i 9 kap. 9 § första stycket UtL om hämtning utan föregående kallelse även innefattar befogenheten att ta med utlänningen från platsen. Andra menar i stället att bestämmelserna om ett tillfälligt omhändertagande i 11 § polislagen ska tillämpas för att det finns grund för förvar och fara att personen annars avviker. Eftersom det handlar om en tvångsåtgärd föreslår utredningen att 9 kap. 9 § UtL förtydligas så att befogenheten att ta med utlänningen framgår uttryckligen. Utredningen föreslår också att skyldigheten enligt 9 kap. 11 § UtL att stanna kvar för utredning ska gälla vid ett sådant medtagande. En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det.

Att en utlänning kan tas med vid en inre utlänningskontroll är nödvändigt för att bestämmelserna om inre utlänningskontroll ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Att begränsa någons frihet kan emellertid innebära en inskränkning av fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. För andra än svenska medborgare får skyddet mot frihetsberövande begränsas genom lag utan de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen (2 kap. 25 § första stycket 4 regeringsformen). Friheten skyddas även i Europakonventionen (artikel 5). Inskränkningar i skyddet får endast ske i vissa fall och i den ordning som lagen föreskriver, bl.a. när någon är berövad friheten i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller avvisning. Enligt artikel 5.4 har var och en som berövats friheten genom arrestering eller på annat sätt rätt att hos domstol begära prövning av lagligheten av frihetsberövandet och att bli frigiven om frihetsberövandet inte är lagligt.

Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra ingripanden i rörelsefriheten är inte helt självklar. Europadomstolen har framhållit att det finns en mängd olika faktorer att ta hänsyn till, såsom karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden samt det sätt på vilket åtgärden verkställs. Förslagen om medtagande i samband med en inre utlänningskontroll och skyldigheten att stanna kvar för utredning innebär en ofrivillig frihetsinskränkning. Åtgärderna kan dessutom verkställas med tvång. Inskränkningarna är dock tidsmässigt relativt kortvariga. Skyldigheten att stanna kvar gäller inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Förslagen innebär inte heller någon rätt till placering i arrest eller någon annan motsvarande möjlighet till inlåsning.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att det i vissa fall skulle kunna hävdas att de föreslagna åtgärderna innebär ett ingrepp i skyddet mot frihetsberövande. Som nämnts kräver en ändamålsenligt utformad och effektiv utlänningskontroll att myndigheterna har verktyg för att genomföra kontrollen. Möjligheten att i vissa fall tvångsvis kunna ta med en utlänning från den initiala platsen för kontrollen och hålla kvar honom eller henne är ett viktigt led i detta. Oavsett om det i vissa fall skulle kunna hävdas att åtgärderna innebär en begränsning av skyddet mot frihetsberövande anser regeringen – till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* – att åtgärderna inte är för ingripande utan att intresset av att kunna genomföra en inre utlänningskontroll på ett effektivt och ändamålsenligt sätt väger tyngre än den enskildes rätt till frihet.

Åtgärderna är inte heller mer ingripande än vad som redan i dag gäller vid hämtning och skyldigheten att stanna kvar för utredning i samband med kallelse och hämtning.

Med hänsyn till att en utlännning inte är skyldig att kvarstanna för utredning längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar skulle ett eventuellt överklagande som regel inte hinna prövas innan frågan förlorat sin aktualitet. En möjlighet att överklaga skulle därför sakna praktisk betydelse. Europadomstolen har i några avgöranden konstaterat att artikel 5.4 inte tar sikte på sådana kortvariga frihetsberövanden (se prop. 2016/17:191 s. 22). Den som felaktigt har drabbats av åtgärden har däremot möjlighet att begära skadestånd av staten.

Som utredningen påpekar framstår ingen av uppfattningarna inom Polismyndigheten gällande den rättsliga grunden för ett medtagande som direkt felaktig. Att det råder viss osäkerhet om vilket stöd det finns för att vidta tvångsåtgärder är dock otillfredsställande. Regeringen delar alltså utredningens bedömning att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen i 9 kap. 9 § UtL så att det uttryckligen framgår att den även omfattar ett medtagande. I linje med detta bör det också finnas en skyldighet enligt 9 kap. 11 § UtL för utlännningen att efter medtagandet stanna kvar för utredning på samma sätt som gäller vid kallelse och hämtning. Det finns inte anledning att förkorta den tidsgräns som gäller i dag.

Enligt 9 kap. 9 § första stycket UtL får en utlännning hämtas utan föregående kallelse om det på grund av utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlännningen inte skulle följa kallelsen att komma till Migrationsverket eller Polismyndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse i landet. Dessa rekvisit kommer även att gälla vid ett medtagande.

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden innebär bl.a. utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller i gränsnära områden. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt förutsättningarna i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (prop. 2022/23:109 s. 47). Därmed kommer de nu föreslagna bestämmelserna om medtagande även att gälla vid sådana kontroller.

### *Barnets rättigheter*

Några remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Barnombudsmannen*, menar att förslaget saknar ett tydligt barnperspektiv. Att säkerställa barns rättigheter handlar ofta ytterst om att väga olika intressen mot varandra. Barn som lever tillståndslöst löper en särskilt stor risk för att bli utnyttjade på olika sätt och att bli indragna i kriminalitet, i egenskap av såväl brottsoffer som förövare. Det är också viktigt att återförena ensamma barn med deras familjer. I syfte att ge myndigheterna bättre förutsättningar att skydda barn är det angeläget att förstärka möjligheterna att identifiera barn som riskerar att fara illa. Samtidigt är det viktigt att skydda barnets integritet och säkerställa att barnets mänskliga rättigheter inte kränks. Regeringen anser att åtgärderna står i rimlig relation till det intresse de avser att tillgodose.

Att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa vid tillämpningen av de föreslagna reglerna framgår också av 1 kap. 10 § UtL, barnkonventionen

och betonas i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll. Ett medtagande ska alltså genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt och som vid all tvångsmedelsanvändning ska en mindre ingripande åtgärd inte vara tillräcklig. Medtagande får alltså endast användas som sista utväg och för kortast möjliga tid. Till detta kommer att det redan i dag är möjligt att vidta liknande åtgärder mot barn. Det finns enligt gällande regelverk ingen åldersgräns för när en utlännings får kallas till utredning eller hämtas av Polismyndigheten. Detsamma gäller möjligheten att hämta någon till utredning utan föregående kallelse. Det finns inte heller någon åldersgräns när det gäller skyldigheten att stanna kvar för utredning i samband med sådan kallelse eller hämtning. Det saknas skäl att göra någon ändring i detta avseende. De föreslagna ändringarna bör alltså även gälla barn.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

**Regeringens bedömning:** Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

**Utredningens förslag och bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte i denna del.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 januari 2024.

Förslagen bedöms inte medföra något behov av övergångsbestämmelser.

## 8 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslagen medför inte några kostnader för myndigheterna som inte ryms inom befintliga anslag.

Förslagen kan innebära besparingar för stat och kommun genom effektivare prövning av ansökningar om uppehållstillstånd och att fler utlännings som vistas i Sverige utan tillstånd kan förväntas återvända.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna har inte någon erinran mot bedömningen. *Polismyndigheten* menar att effektivare kontroller kommer att kräva fler förvarsplatser.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Ekonomiska konsekvenser*

Förslagen syftar till att ge myndigheterna bättre förutsättningar att klarlägga utlänningars rätt att uppehålla sig i Sverige och att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns tillgängliga för myndigheterna. Förslagen förväntas leda till att antalet personer i Sverige som inte kan identifieras minskar. Detta kan i sin tur antas underlätta och effektivisera både prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut. Genom ett effektivare återvändande av de som inte har rätt att vistas i landet kan också samhällets kostnader för det s.k. skuggsamhället, i form av bl.a. brottslighet och nödbistånd till tillståndslösa personer, minska. Om förslaget inte genomförs kommer de nuvarande problemen med identifiering att kvarstå.

Om det vid en inre utlänningskontroll inte kan konstateras att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige kan det ibland finnas förutsättningar att ta utlänningen i förvar. Förutsättningarna för när en inre utlänningskontroll får genomföras ändras inte genom förslagen. Förslagen i sig kan därför inte antas leda till fler förvarsbeslut. Om effektiviseringen av de inre utlänningskontrollerna leder till att myndigheterna gör fler kontroller, och att fler utlänningar utan rätt att uppehålla sig i Sverige påträffas, kan förslagen dock leda till att det fattas fler förvarsbeslut och därmed till ett ökat behov av förvarsplatser. Regeringen avser att tillföra 40 miljoner kronor per år från och med 2025 för att Migrationsverket ska utöka antalet förvarsplatser från och med 2023 (prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:SfU4, rskr. 2022/23:74). Det ökade behovet av förvarsplatser som förslagen skulle kunna ge upphov till bedöms rymmas inom denna förstärkning. De eventuella merkostnader som kan uppkomma för domstolarna till följd av att fler förvarsbeslut överklagas bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att en utlänning ska kunna tas med för utredning utgör endast ett förtydligande av det rättsliga stödet för en befintlig praxis och medför inga ökade kostnader för Polismyndigheten. Inte heller övriga förslag om inre utlänningskontroll bedöms medföra några merkostnader för Polismyndigheten eller andra myndigheter.

### *Övriga konsekvenser*

För brottsbekämpningen väntas förslagen få positiva konsekvenser. Människor som lever i ett s.k. skuggsamhälle kan vara hänvisade till svartarbete för att klara sin försörjning. Det kan också finnas en ökad risk för övrig brottslighet i den gruppen. Förbättrade möjligheter att identifiera sådana personer kan antas få positiv effekt i detta avseende.

Betydligt fler pojkar och män än flickor och kvinnor söker asyl i Sverige. Det kan därför förmodas att fler pojkar och män än flickor och kvinnor kommer att beröras av de nya reglerna. Ytterligare bedömningar och avvägningar som har gjorts av förslagets konsekvenser för enskilda, inklusive barn, har redovisats under skälen för respektive förslag, se avsnitt 6.1–6.3.

Förslagen i övrigt bedöms inte ha några sociala eller miljömässiga konsekvenser. Förslagen saknar betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar

av landet, för företagens villkor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 9 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 9 kap.

*4 a § Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.*

*Handlingarna ska återlämnas om*

- 1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,*
- 2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller*
- 3. utlänningen lämnar Sverige.*

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

I *första stycket* anges att om det vid en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen. Med identitetshandling avses varje handling som kan påvisa utlänningens identitet.

Enligt *andra stycket* ska omhändertagna handlingar återlämnas i vissa situationer. Handlingarna ska återlämnas om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig här eller om han eller hon får rätt att uppehålla sig här. Handlingarna ska också lämnas tillbaka om utlänningen lämnar Sverige. Att handlingarna ska lämnas tillbaka om utlänningen lämnar landet innebär, på samma sätt som enligt 4 §, att utlänningens handlingar måste återlämnas om utlänningen förklarar att han eller hon önskar lämna Sverige (se prop. 1985/86:133 s. 16–17). Det måste dock finnas fog för uppgiften för att den ska godtas. Om det är tveksamt om utlänningen verkligen tänker resa ut, bör handlingarna återlämnas först i direkt samband med utresan.

Bestämmelser om omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar finns också i 4 och 5 §§. Om en handling ska återlämnas enligt *andra stycket*, kan det i vissa fall finnas förutsättningar att omhänderta den med stöd av de paragraferna.

**9 §** 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 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 *en kallelse*, får han eller hon *tas med för utredning* eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid kontroll enligt första stycket. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om inre utlänningskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

*Första stycket* ändras på så sätt att en utlännings, vid sidan av att kallas eller hämtas, får tas med för utredning om det på grund av utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse. När en polisman vid en inre utlänningskontroll konstaterar att utredningen av utlännings rätt att uppehålla sig i Sverige inte kan slutföras på plats, har polismannen således att ta ställning till om utlännings ska kallas till ett senare tillfälle eller omedelbart tas med. Liksom tidigare får en utlännings som inte följer en kallelse också hämtas och i vissa fall hämtas utan föregående kallelse. Bedömningen av om utlännings ska tas med ska, liksom vid hämtning utan föregående kallelse, grundas på utlännings personliga förhållanden, exempelvis det sätt på vilket han eller hon har etablerat sig i landet, eller andra omständigheter (se prop. 1981/82:146 s. 66). För att en kallelse ska bli aktuell förutsätts att det är känt var utlännings uppehåller sig. Om så inte är fallet eller det kan förväntas att utlännings håller sig undan, talar detta för att utlännings ska tas med. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse för den bedömningen är om utlännings lämnar vaga uppgifter om sin adress eller anger att han eller hon inte har någon adress. Det kan också vara att utlännings anträffas i samröre med personer som är efterlysta för verkställighet eller i miljöer där personer som saknar rätt att vistas i landet uppehåller sig. Andra omständigheter som kan tala för ett medtagande är att utlännings lämnar uppgifter som ger anledning att tro att han eller hon är efterlyst eller håller sig undan.

**9 a §** *Om en utlännings vid en kontroll enligt 9 § inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, kroppsvisitera utlännings och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlännings har handlingarna med sig.*

*Vid åtgärder enligt första stycket gäller det som sägs i 2 § tredje–femte styckena. En åtgärd som innebär att enbart ett föremål som en utlännings har med sig undersöks, får genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.*

Bestämmelserna, som är nya, reglerar möjligheten att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass eller andra handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Om en utlänning vid en inre utlänningskontroll inte överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen enligt *första stycket* kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna. Befogenheten är inte begränsad till den plats där kontrollen initieras, utan gäller också om kontrollen fortsätter på någon annan plats efter kallelse, medtagande eller hämtning. Bestämmelsen omfattar alla handlingar som visar utlännings rätt att uppehålla sig i Sverige.

Befogenheten att kroppsvisitera en utlänning blir aktuell först om utlänningen inte frivilligt överlämnar de efterfrågade handlingarna. För att åtgärden ska få genomföras krävs inte bara att utlännings rätt att uppehålla sig i Sverige inte kan bedömas utan att åtgärden vidtas, utan också att det kan antas att utlänningen har passet eller handlingarna med sig. En sådan misstanke kan ha sin grund i att utlänningen ger intryck av att försöka dölja något eller att uppgifterna om varför han eller hon inte har några handlingar inte framstår som trovärdiga.

Enligt *andra stycket* gäller det som sägs i 2 § tredje–femte styckena vid genomförandet av kroppsvisitationen. Det innebär att en kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en utlänning har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man. Protokoll ska föras över en kroppsvisitation. I protokollet ska det anges vad som har förekommit vid visitationen.

Endast en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen har befogenhet att kroppsvisitera utlänningen. Om enbart ett föremål som en utlänning har med sig undersöks får dock åtgärden även genomföras av en civilanställd vid Polismyndigheten. Det innebär exempelvis att en civilanställd kan gå igenom utlännings bagage efter att han eller hon har tagits med till polisstationen.

Paragrafens lydelse enligt riksdagens beslut den 20 juni 2023 (prop. 2022/23:109, bet. 2022/23:JuU26, rskr. 2022/23:248) flyttas till 9 b §.

**9 b §** *Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder även finns i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Paragrafen motsvarar den upplysningsbestämmelse som riksdagen antog den 20 juni 2023 (prop. 2022/23:109, bet. 2022/23:JuU26, rskr. 2022/23:000). Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

**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 innehåller bestämmelser om skyldigheten att stanna kvar för utredning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

*Första stycket* ändras på så sätt att skyldigheten att stanna kvar för utredning även gäller den som i samband med en inre utlänningskontroll har medtagits för utredning.

# Sammanfattning av betänkandet Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroll och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93)

## 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 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. 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 omhändertar pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen har även fått i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas.

## **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 biometriska 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 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 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 utlänningens 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 utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om dennes identitet, få ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att denne får tillstånd att vistas här eller lämnar landet. Om det senare framkommer att utlänningen 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 utlänningen 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 ifrågavarande 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 lakraftvunnet 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.

## Utdrag ur betänkandets lagförslag

### 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*

---

#### **9 kap.**

##### **4 a §**

*Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utläningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utläningens identitet, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utläningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utläningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare framkommer att utläningen 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.*

---

#### **9 §<sup>1</sup>**

En utläning 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. Utläningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna

En utläning 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 utläningen inte gör det, får polismannen kroppsvisitera utläningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods,

uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlännings personliga förhållanden inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

*handväskor och andra tillhörigheter, 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.*

Utläningen 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 utläningen 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 utläningen 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.

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 första och andra styckena får vidtas endast om 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.

Kontroll enligt denna paragraf får vidtas endast om 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

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna 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 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.

---

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2018.

Följande remissinstanser har inkommit med svar: Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Migrationsverket, Sveriges ambassad Amman, Sveriges ambassad Rabat, Göteborgs universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund och Rädda Barnen.

Amnesty International – Svenska sektionen och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR) har inbjudits att lämna synpunkter men har avstått från att yttra sig.

Därutöver har Svenska Röda Korset och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar kommit in med yttranden.