

Remissvar gällande Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) (Ju2024/02572)

Migrationsverket tillstyrker förslagen i utredningen i stort och menar att ett realiserande av förslagen kommer att medföra en ökad möjlighet att säkerställa identitet och således möjliggöra en säkrare asylprocess och bättre förutsättningar till ett effektivare återvändandearbete. Migrationsverket vill i denna del särskilt lyfta den hemställan kring upptagande, användande och lagring av biometriska uppgifter i syfte att förhindra möjligheterna att förekomma i flera identiteter (dnr 1.1.2-2018-7225) som Migrationsverket ingav till regeringen 2018. Utredningens förslag omhändertar merparten av de brister som berörs i hemställan, vilket myndigheten ser som positivt.

Migrationsverket vill framföra ett antal kommentarer med anledning av de förslag som läggs fram i utredningen.

Samordning

Initialt vill Migrationsverket betona vikten av att de lagförslag som läggs fram i andra utredningar, och som berör eller tangerar detta lagstiftningsarbete, samordnas med förslagen i denna utredning. Ett exempel är de föreslagna lagändringarna i medborgarskapslagen i detta betänkande, som behöver harmoniseras med föreslagna ändringar i SOU 2025:1 *Skärpta krav för svensk medborgarskap*. Detta då SOU 2025:1 föreslår upphävanden och/eller ändringar i de paragrafer som hänvisas till i de författningsändringar som föreslås i detta betänkande. Vidare föreslås förslagen i denna utredning träda i kraft 1 juli 2026 medan förslagen i SOU 2025:1 föreslås träda i kraft 1 juni 2026. Fördelaktigt vore att ändringarna träder i kraft samtidigt.

Omhändertagande av elektronisk utrustning

Utredningen föreslår att elektronisk utrustning ska kunna omhändertas i syfte att klarlägga en sökandes identitet om utlänningen inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Detta ska få ske i samband med en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd.

Förslaget i sin nuvarande form begränsar Migrationsverkets möjlighet att omhänderta elektronisk utrustning. Detta beror på att kraven för att göra sin identitet sannolik i praktiken inte är särskilt högt ställda. Det är relativt vanligt förekommande i asylprocessen att en utlänning utan identitetshandlingar bedöms ha gjort sin identitet sannolik. Det är inte heller ovanligt att

Migrationsverket anser att det går att bedöma rätten till uppehållstillstånd även om utlänningen inte gjort sin identitet sannolik. I praktiken kommer detta innebära att den elektroniska utrustningen oftast kommer att omhändertas först i verkställighetsstadiet.

Utredningen är medvetna om denna nackdel. Deras förslag bygger bl.a. på farhågan att för stora möjligheter att utreda utlänningens identitet redan på ansökningsstadiet kommer att förändra ordningen för hur en ansökan om uppehållstillstånd ska bedömas samt påverka bevisbördans placering och styrkan på den bevisning som krävs. Utredningen menar att man då hamnar utanför ramen för utredningens uppdrag (se sid 361-362).

Migrationsverket delar inte utredningens uppfattning i denna del och menar att detta måste anses rymmas inom utredningens uppdrag. Enligt verkets mening är det just i ansökningsstadiet som tyngdpunkter i en utredning av en identitet bör ligga. Så som utredningen påpekat – vilket Migrationsverket också framfört i utredningen – är sannolikheten som störst att den elektroniska kommunikationsutrustningen innehåller information som kan hjälpa till i identitetsarbetet när den sökande precis kommit till Sverige. Det finns alltså en risk för att information om sökandens identitet, såsom bilder eller elektroniska handlingar, som funnits vid första ansökan inte längre finns kvar i ett senare skede, vilket kan skapa svårigheter i verkställighetsarbetet.

Att säkerställa en identitet är även grundläggande för att kunna bedöma en ansökan om uppehållstillstånd på ett korrekt och rättssäkert sätt. Om den elektroniska utrustningen undersöks i verkställighetsstadiet är det först i detta skede vi exempelvis kan upptäcka att en identitet inte var korrekt, vilket innebär att en asylprocess måste göras om från början. Att tidigt kunna verifiera utlänningens identitet är även avgörande för att verket ska kunna identifiera individer som på olika sätt utgör hot mot den allmänna ordningen och säkerheten, och således förhindra att sådana individer beviljas uppehållstillstånd i landet.

Det kan i sammanhanget påpekas att det pågår ett intensivt arbete på Migrationsverket för att stärka upp och förbättra processer runt identitetskontroller samt generellt att motverka och förebygga brott och missbruk av våra processer. Migrationsverket har både i regleringsbrev och i flera regeringsuppdrag¹ fått i uppdrag att stärka verkets förmågor i dessa delar.

Migrationsverket vill därför understryka vikten av att verket, så tidigt i processen som möjligt, ges adekvata verktyg att säkerställa att en korrekt identitetsbedömning kan göras. Enligt Migrationsverkets mening är utredningens förslag beträffande 9 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) (nedan UtL) för försiktig.

¹ Se bl.a. regeringsuppdragen Fi2024/02213, Fi2024/02214, Fi2024/02215, Ju2025/00019 och Ju2024/02612.

Migrationsverket noterar att myndigheten saknar motsvarande rätt att söka efter och omhänderta elektronisk utrustning som Polismyndigheten och Kustbevakningen har i föreslagna 9 kap. 25 § i UtL. Migrationsverket kan inte heller med tvång hålla kvar en utlänning för att han/hon vägrar att överlämna mobiltelefonen. Migrationsverket tolkar föreslagna 9 kap. 25 § i UtL som att den innefattar en rätt för Migrationsverket att också begära den hjälp som behövs av Polismyndigheten för själva omhändertagande, men anser att detta måste förtydligas.

Därutöver kan det ifrågasättas om det i praktiken är möjligt att undersöka den elektroniska utrustningen inom en tidsram om tre månader. Myndigheten anser det dock som positivt att möjligheten införs. Det är också uppskattat att förfarandet kan ske även om det är andra hinder än identiteten som för tillfället hindrar en verkställighet, detta givet att omständigheter kan förändras och nya sådana kan dyka upp.

Biometri

Medborgarskap

Utredningen innehåller förslag om att införa bestämmelser i medborgarskapslagen som ger Migrationsverket möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografi i vissa medborgarskapsärenden (avsnitt 7.9). Beroende på i vilken omfattning det blir aktuellt att göra det, kan det innebära viss ökad administration inom medborgarskapsprövningen för att kalla till och kontrollera resultatet av biometriupptagningen. I sammanhanget vill vi även framföra att upptagning av biometri är en tjänst som under hösten 2025 föreslås flyttas från Migrationsverket till Statens servicecenter (SSC).

I utredningen (s. 504–505) beskrivs att det under en övergångsperiod i vissa fall inte kommer vara möjligt för Migrationsverket att genomföra de kontroller som utredningen föreslår (när utlänningen saknar uppehållstillståndskort), men att detta inte ska utgöra ett hinder mot att beviljas medborgarskap. Detta innebär att sökande helt kan undvika kontrollerna genom att hävda att uppehållstillståndskortet är förlorat. Även om det till följd av lagändringar kan finnas svårigheter med att under en viss period genomföra de föreslagna kontrollerna, vill Migrationsverket ändå uppmärksamma Regeringskansliet på att detta kan komma att innebära vissa problem när det gäller bedömningen av om en utlänning uppger att ett uppehållskort är försvunnet i syfte att missleda myndigheten, eller om det verkligen är försvunnet.

Biometri ur ett säkerhetsperspektiv

Migrationsverket anser att en möjlighet för Migrationsverket att vid behov ta upp fingeravtryck och fotografier för att säkerställa att systemet inte missbrukas genom exempelvis dubbla identiteter samt en möjlighet till verifiering av en utlänningens identitet bör införas. Behov av sådan verifiering kommer att finnas i samband med närvarokontroller och anmälningsskyldighet enligt den

föreslagna nya mottagandelagen (SOU 2024:68).² Ett sådant behov torde kunna avse inte endast Migrationsverket utan också Polismyndigheten.

Användning bör även kunna ske vid dokumentkontroll i samband med ansökan om uppehållstillstånd där det finns krav på personlig inställelse och dokumentkontroll. Ett steg i kontrollen är att säkerställa att det är samma person som uppvisar handlingen som förekommer i passhandlingen.

I nuläget är Migrationsverket hänvisade till manuella ”matchningar” i myndighetens ärenden, vilket påverkar kvaliteten i de kontroller som genomförs. I detta sammanhang vill Migrationsverket nämna att SSC i dagsläget utför identitetskontroll för Skatteverkets räkning. Vid denna kontroll använder man webbkamera för matchning av livebild mot ansiktsbild i uppvisad id-handling. En manuell ”matchning” i Migrationsverkets ärenden innebär helt enkelt att våra kontroller inte håller samma kvalitet som Skatteverkets kontroll.

Ett annat exempel är att en extern leverantör, Freja ID, genomförs digital passkontroll på distans (för viseringsfria länder från 23 olika länder som söker AT/STUD), där livebild av ansikte jämförs mot ansiktsbild i id-handling. Det faktum att en extern leverantör ska få använda sig av matchning med digitalt verktyg talar starkt för att Migrationsverket ska ha motsvarande möjlighet att använda sig av jämförbar teknik för att höja kvaliteten på de kontroller som sker i vår regi. En högre kvalitet på de kontroller som görs ger en ökad säkerhet i våra bedömningar.

Avslutningsvis vill Migrationsverket kort nämna att myndigheten fått i uppdrag att stärka kontrollen för att säkerställa unika identiteter och motverka missbruk.³ Syftet är bland annat att bidra till att skydda Sverige mot säkerhetsshot och till att motverka felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet. Vidare ska Migrationsverket tillsammans med andra myndigheter stärka samarbetet, skapa samsyn kring id-frågor och jobba mer enhetligt. I detta arbete och inom ramen för pågående regeringsuppdrag är digitala verktyg en viktig förutsättning för att målen med uppdragen från regeringen ska kunna realiserars. Genom en möjlighet att använda exempelvis fotografering/digitala lösningar för ”matchning” kan vi öka kvaliteten på kontrollen och vara mer säkra på att det är samma person än genom en manuell jämförelse i samband med kontrollsituationen.

Gallring

Även om gallringstiden nu i många fall ska utgå från en ändamålsprövning kan en generell gallringstid om tio år komma att vara för kort. Det kan i sammanhanget noteras att det sannolikt kommer att införas längre preskriptionstider som förutsätter att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställts (prop. 2024/25:92). Detta innebär i sin tur att vi sannolikt kommer

² Se 1.4-2024-14085 Migrationsverkets remissvar på SOU 2024:468.

³ Se regeringsuppdrag Fi2024/02213 samt Ju2025/00019.

att ha längre tidsperioder mellan de olika ansökningsprocesserna. Det kan därför finnas ett behov av att ha en längre generell gallringstid.

Provtagning av barn inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Under coronapandemin ställde många länder upp krav på att den som skulle resa in i landet kunde visa intyg att han eller hon inte var smittad av covid-19, vilket försämrade möjligheterna att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning. Mot denna bakgrund lämnar utredningen förslag på en ny lag om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvísning, utvisning eller överföring.

När det gäller möjligheten att genomföra provtagning med tvång av barn har utredningen kommit fram till att det integritetsintrång, som en möjlighet till provtagning med tvång skulle innebära för ett barn, inte är så stort att intresset av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut väger upp det intrånget. Det motstående intresset, att verkställa avlägsnandebeslutet, kan därför som regel inte anses väga så pass tungt att det gör att det generellt sett framstår som proportionerligt att införa en möjlighet till provtagning med tvång för den som är under 18 år. Migrationsverket har dock i utredningen framfört att det finns ett stort behov av att kunna genomföra provtagning även av barn och att detta är en åtgärd som är proportionerlig.

Migrationsverket vidhåller att ett genomförande av provtagning av barn tillsammans med sina föräldrar inte kan anses vara oproportionerligt. Om det finns förutsättningar att genomföra provtagning av föräldrarna/vårdnadshavarna med tvång bör även minderåriga barn kunna bli föremål för provtagning. För det fall utredningens linje, att ett barn inte ska gå att genomföra provtagning av barn tillsammans med sina föräldrar, blir den föreslagna regleringen verkningslös när det gäller barnfamiljer. Eftersom det är vårdnadshavarna som råder över frågan om medicinska ingrepp, i vart fall på mindre barn, kan tvånget i rättslig mening anses vara riktat mot vårdnadshavarna snarare än mot barnet. I detta sammanhang vill Migrationsverket även framhålla att möjligheten att överhuvudtaget genomföra en provtagning med tvång förutsätter att det är en åtgärd som är absolut nödvändig för att avlägsnandebeslutet ska kunna genomföras

Utökad informationsutbyte

Migrationsverket instämmer helt i att ett väl fungerande informationsutbyte mellan relevanta myndigheter är ett viktigt verktyg för att upprätthålla ett effektivt återvändandearbete. Effektiviteten i denna del förutsätter dock en utveckling av möjligheterna att överföra informationen automatiserat och digitalt. Migrationsverket ser att det är positivt att de myndigheter som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ också får en skyldighet att på begäran lämna ut ytterligare uppgifter som behövs för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Migrationsverket vill dock lägga till att även Centrala Studiestödsnämnden (CSN) kan ha tillgång till relevanta uppgifter av vikt, exempelvis om utlänningens vistelse eller kontaktuppgifter

till utlänningen. Det är därför önskvärt att även CSN omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Möjlighet att fotografera utlänningar

I en hemställan (1.3.3-2023-13458) har Migrationsverket påtalat att det saknas uttryckligt stöd för fotografering och användning av fotografier i Migrationsverkets register för ändamålet mottagande av asylsökande. Frågan aktualiseras nu även av EU:s migrations- och asylpakt. Av artikel 29.4 i asylprocedurförordningen framgår att den ansvariga myndigheten ska utfärda en handling som ska omfatta bl.a. en ansiktsbild av sökanden. Uppgifterna på handlingen ska vid behov uppdateras.

Övrigt

Avslutningsvis konstateras att utredningens förslag tillsammans med övriga förslag på lagändringar i andra utredningar, kommer att ställa krav på utbildningsinsatser, uppdatering av befintliga rutiner och mallar samt behov av tekniska lösningar. Detta kommer att vara resurskrävande för myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Maria Källberg. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för migrationsrättsenhet 1, Per Löwenberg, deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Kopia:
Ju.L7@regeringskansliet.se