



Kommittédirektiv

Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver ytterligare befogenheter i arbetet med verkställighet,
- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna lagra och söka på biometri i fler fall än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

En väl fungerande återvändandeprocess är en prioriterad fråga

En grundläggande princip i den svenska migrationspolitiken är att den som inte har grund för uppehållstillstånd och som får ett beslut om avvisning eller utvisning (avlägsnandebeslut) ska återvända till sitt hemland. För att kunna upprätthålla en långsiktig hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är det avgörande att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. Ett effektivt genomförande av avlägsnandebeslut är inte enbart en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet utan det är också viktigt ur humanitär synpunkt eftersom den som vistas i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt position.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten. Till exempel fick Statskontoret i juli 2020 i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera arbetet med återvändande. I januari 2022 presenterade Statskontoret rapporten Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten (2022:1). Både Migrationsverket och Polismyndigheten har i regleringsbrev för 2022 fått i uppdrag att intensifiera återvändandearbetet och väsentligt öka antalet personer som återvänder. Migrationsverket har också fått i uppdrag att redovisa genomförandet av den plan som myndigheten har tagit fram för att utveckla arbetet med återvändande.

En rad åtgärder har alltså vidtagits på senare tid för att effektivisera arbetet med återvändande. En väl fungerande återvändandeprocess är dock fortsatt en prioriterad fråga för regeringen och det finns därför anledning att överväga vad som mer kan göras. I syfte att ytterligare stärka återvändandeverksamheten finns det nu skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av, och föreslå ändringar i, regelverket kopplat till återvändandet.

Uppdraget att stärka återvändandeverksamheten

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut har på olika sätt påverkats av covid-19-pandemin. Flera länder kräver t.ex. ett genomfört PCR-test med negativt testsvaret eller ett negativt antigen-test för inresa i landet. Det har framkommit att personer med verkställbara avlägsnandebeslut har vägrat att låta sig testas för covid-19 vilket därmed försvårat verkställighetsarbetet påtagligt för ansvariga myndigheter.

Enligt utlänningslagen (2005:716), UtLL, finns det vissa möjligheter att vidta kontroll- eller tvångsåtgärder för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det finns dock inga bestämmelser om personinriktade tvångsåtgärder i form av tvångsundersökning likt den som finns i smittskyddslagen (2004:168). Enligt 3 kap. 2 § i den lagen får förvaltningsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren besluta om tvångsundersökning om någon som med fog kan misstänkas bära på en allmänfarlig sjukdom motsätter sig den undersökning som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Beslut om sådan undersökning får meddelas endast om det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas. Möjligheterna att med stöd av smittskyddslagen kunna testa en person för covid-19 i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut är därmed ytterst begränsade.

Även om covid-19 inte längre utgör en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen klassificerar Världshälsoorganisationen (WHO) alltså covid-19 som en pandemi. Det kan inte heller uteslutas att nya virus kan komma att få spridning i, och påverka, samhället på ett liknande sätt i framtiden. Det finns därför behov av en långsiktigt hållbar lösning som kan tillämpas vid pandemier eller epidemier som annars kan komma att påverka verkställighetsarbetet negativt när personer motsätter sig testning i syfte att försvåra eller förhindra verkställighet. Det kan konstateras att riksdagen har tillkännagett att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör testning av en utlänning för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 1, rskr. 2020/21:413).

Det är av yttersta vikt att det finns en väl fungerande återvändandeprocess för de som fått ett avlägsnandebeslut. Regeringen anser därför att det finns skäl att utreda om det bör införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en person för en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. En utgångspunkt är att en reglering inte bör omfatta samtliga allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar. I uppdraget ligger därför att överväga en lämplig avgränsning av en reglering för att skapa en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier. Eftersom det inte är möjligt att bedöma hur länge covid-19 kan komma att påverka arbetet med verkställigheter bör uppdraget även inkludera att ta ställning till om det ska vara möjligt att med hjälp av tvång kunna testa en person för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Provtagning utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Behovet och nyttan av att med tvång kunna provta en utlänning för att möjliggöra verkställighet måste därför noga vägas mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Eftersom det har framkommit att vägran att låta testa sig i många fall har skett systematiskt i syfte att försvåra eller omöjliggöra verkställighet måste ingreppet i den kroppsliga integriteten vägas mot statens intresse av att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande. I analysen ingår även att ta ställning till hur förfarandet ska se ut, vilket bl.a. inkluderar frågor om vem som ska fatta ett beslut om tvångsundersökning, vem som ska få genomföra en tvångstestning, hur provsvaren bör hanteras, om det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om tvångsundersökning och hur en prövning i så fall förhåller sig till en nära förestående verkställighet.

Om utredaren identifierar andra närliggande åtgärder som har samband med de frågeställningar som ska utredas och som kan underlätta verkställighetsarbetet får sådana föreslås förutsatt att de är förenliga med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp eller andra ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom som ett led i en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till hur ett sådant förfarande ska se ut och vilka avgränsningar för förfarandet som är lämpliga,
- vid behov föreslå andra närliggande åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ytterligare befogenheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i arbetet med verkställighet

Det är Migrationsverket som enligt huvudregeln ska verkställa ett avlägsnandebeslut. Under vissa förutsättningar kan Migrationsverket överlämna verkställigheten till Polismyndigheten. Det kan bli aktuellt om den

som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polisens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Härutöver ansvarar polisen för verkställigheten av myndighetens egna beslut om avvisning samt av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden (12 kap. 14 § UtlL). Säkerhetspolisen är dessutom verkställande myndighet av utvisningsbeslut i kvalificerade säkerhetsärenden, dvs. beslut om utvisning som fattats med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Motsvarande bestämmelser kommer att gälla enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlämningar som träder i kraft den 1 juli 2022.

Eftersom Polismyndigheten har en mycket central roll i verkställighetsarbetet är det viktigt att myndigheten har tillräckliga befogenheter i detta arbete, framför allt om den som ska lämna landet hindrar eller försvårar polisens arbete. Även riksdagen har identifierat vikten av ytterligare befogenheter och har tillkännagett att regeringen bör utreda och återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att Polismyndigheten ges förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 2, rskr. 2020/21:413).

Två faktorer som avsevärt kan försvåra verkställigheten av avlägsnandebeslut är oklar identitet och okänt medborgarskap. En klarlagd identitet är avgörande för att en snabb verkställighet ska kunna ske, och i de fall resehandlingar saknas begärs sådana från hemlandsambassaden, vilket innebär att kännedom om medborgarskap också är nödvändigt. Det har framkommit att kopior på id-handlingar inte sällan sparas i digitala medier, såsom en mobiltelefon, och att det skulle underlätta polisens arbete att kunna ta del av dessa uppgifter. Frågan om att kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland bör därmed ses över. Detta inkluderar att ta ställning till när det ska vara möjligt att eftersöka digitala medier, hur befogenheten för en sådan eftersökning, t.ex. genom kroppsvisitation, ska utformas liksom om det ska vara möjligt att bereda sig tillgång till innehållet i låsta och krypterade digitala medier (såsom biometrisk autentisering). I uppdraget bör det även ingå att bl.a. ta ställning till hur överskottsinformation ska behandlas, i vilken utsträckning innehållet i digitala medier får kopieras, hur sådana kopior ska hanteras och när föremålet ska återlämnas.

Om utredaren identifierar andra lämpliga befogenheter för Polismyndigheten i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut får förslag på sådana också lämnas.

I de avlägsnandeärenden där Säkerhetspolisen är verkställande myndighet bör den myndighetens befogenheter inte vara mindre långtgående än motsvarande befogenheter för Polismyndigheten. Detta eftersom det är angeläget att avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden kan verkställas, då den berörda utlänningen har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra säkerhetsshot (bet. 2019/20:JuU16 punkt 5, rskr. 2019/20:255, bet. 2020/21:JuU19 punkt 5, rskr. 2020/21:220, och bet. 2021/22:JuU13 punkt 3, rskr. 2021/22:165). Vid förslag på utökade eller förändrade befogenheter för Polismyndigheten bör det därför övervägas om ändringar bör göras även när det gäller Säkerhetspolisens befogenheter enligt utlänningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Eftersom Kriminalvården bistår i arbetet med verkställighet får utredaren även föreslå att eventuella åtgärder ska omfatta den myndigheten.

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket besluta om att omhänderta t.ex. en utlännings pass eller biljetter. Om utlänningen vägrar att följa ett sådant beslut får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § UtL). Eftersom även Migrationsverket kan komma i kontakt med digitala medier bör det övervägas att införa en möjlighet för Migrationsverket att omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, för att sedan låta Polismyndigheten genomsöka mediet. Om en sådan möjlighet ska införas, bör Migrationsverket kunna begära Polismyndighetens hjälp för att verkställa beslutet i de fall utlänningen vägrar att följa ett beslut.

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att påverka enskildas kroppsliga men också personliga integritet. Det är därmed viktigt att behovet av ett effektivt verkställighetsarbete noga vägs mot den enskildes skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa identitet och ursprungsland,
- ta ställning till om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut förlängas?

Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör som huvudregel att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft (12 kap. 22 § UtL).

Reglerna om preskription infördes för att skydda asylsökande från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas (se prop. 1975/76:18 s. 121). Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag förlängdes preskriptionstiden till fyra år. Ändringen motiverades med att det hade blivit allt vanligare att utläningar förhindrade verkställigheten genom att hålla sig undan under långa tider (prop. 1988/89:86 s. 204). I 2005 års utlänningslag ändrades reglerna så att preskription inträder oavsett om avlägsnandebeslutet har verkställts eller inte (prop. 2004/05:170 s. 302).

En grundläggande förutsättning för en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är att den som har fått avslag på sin asylansökan eller av andra skäl inte får stanna i Sverige också lämnar landet. Även om antalet avvikna och efterlysta stadigt har minskat sedan 2015 är det troligt att en förlängd preskriptionstid kan öka återvändandet. Riksdagen har i två tillkännagivanden uppmanat regeringen att bl.a. återkomma med förslag om en förlängd preskriptionstid för avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU28 punkt 14, rskr. 2020/21:412 och bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196). Mot denna bakgrund bör denna fråga nu övervägas. En förlängning av preskriptionsreglerna skulle kunna medföra oproportionerliga effekter för de som medverkar till sitt återvändande men som inte kan återvända på grund av orsaker de inte själva kan påverka. Det bör därför ingå i uppdraget att överväga om och hur det kan

säkerställas att dessa personer inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängd preskriptionstid.

Frågan om preskriptionstidens längd är nära förknippad med den om återreseförbud. Det finns därför anledning att se över regelverket även i den delen.

Det finns ett undantag i 12 kap. 22 § UtL från huvudregeln att ett avlägsnandebeslut preskriberas fyra år efter laga kraft. Undantaget gäller i de fall ett avlägsnandebeslut har förenats med ett förbud att återvända till Sverige (ett så kallat återreseförbud). I de fall återreseförbudet har bestämts till längre tid än fyra år, upphör avlägsnandebeslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Regleringen har bl.a. sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Direktivet innehåller bestämmelser om medlemsstaters skyldighet att utfärda beslut om återvändande samt om inreseförbud (i svensk rätt ett återreseförbud).

Enligt utlänningslagen kan ett återreseförbud som huvudregel meddelas dels i samband med avlägsnandebeslutet, dels när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut eller när en sådan tidsfrist upphävs. Exempel på den förstnämnda situationen är när det finns risk för att personen avviker eller när personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (8 kap. 21 § andra stycket och 23 § UtL). Tiden för återreseförbud ska fastställas till högst fem år. Om en person utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtL). Ett återreseförbud som påförs för att en person inte lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa är alltid ett år (12 kap. 15 a § UtL). Ett återreseförbuds existens är enligt Migrationsöverdomstolens praxis beroende av att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. När ett avlägsnandebeslut upphör att gälla, upphör därför även ett eventuellt återreseförbud som åtföljer ett sådant beslut.

I en dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16 (Ouhrami) har EU-domstolen slagit fast att ett återreseförbud ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium. Domstolen framhåller att frågan om från och med vilken tidpunkt ett återreseförbud faktiskt ger upphov till rättsverkningar inte kan överlåtas till

medlemsstaternas bedömning och att syftet med återreseförbud skulle undergrävas om en tredjelandsmedborgares vägran att iaktta skyldigheten att återvända och samarbeta vid avlägsnandeförfarandet skulle göra det möjligt att helt eller delvis undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud.

I propositionen Utvisning på grund av brott (prop. 2021/22:224) föreslår regeringen att det ska framgå av utlänningslagen att ett återreseförbud i samband med utvisning på grund av brott börjar löpa den dag personen lämnar medlemsstaternas territorium. Ett liknande klargörande finns också i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar som träder i kraft den 1 juli 2022. Det är lämpligt att bestämmelserna korresponderar med varandra. Det bör därför övervägas om en motsvarande ordning bör införas även för de återreseförbud som berörs av denna utredning.

Som nämns innebär de nuvarande reglerna att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut bara blir längre än fyra år när en person har meddelats ett återreseförbud som bestämts till längre tid än fyra år. Eftersom ett återreseförbud inte kan existera utan ett avlägsnandebeslut kan bestämmelserna få den effekten att en person, vars avlägsnandebeslut verkställs sent, helt eller delvis kan undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud. Exempelvis skulle en person som utvisas med ett treårigt återreseförbud, men som verkställs först efter tre år, i praktiken endast ha ett års återreseförbud. Därefter preskriberas avlägsnandebeslutet och återreseförbudet upphör att gälla.

Med hänsyn till EU-domstolens uttalanden och för att undvika att syftet med återreseförbud undergrävs, finns det anledning att se över om de svenska preskriptionsreglerna behöver ändras i de fall ett avlägsnandebeslut är förenat med ett återreseförbud. En möjlig lösning är att överväga om det bör införas regler om att ett återreseförbud som har börjat löpa måste löpa ut och alltså inte ska kunna förkortas genom att avlägsnandebeslutet preskriberas. Ett annat alternativ är att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft och som åtföljs av ett återreseförbud, oavsett längd, ska gälla tills återreseförbudet har löpt ut, dvs. utan bortre gräns, så länge personen inte lämnat landet. En sådan lösning skulle sannolikt medföra ett incitament att lämna landet i enlighet med sitt beslut.

Om utredaren ser behov av andra ändringar i regelverket om återreseförbud som kan effektivisera arbetet med verkställighet, får sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid,
- ta ställning till om det ska införas en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa,
- ta ställning till om bestämmelserna om preskription för avlägsnandebeslut som åtföljs av återreseförbud ska ändras för att säkerställa att syftet med återreseförbud inte undergrävs,
- överväga om och i så fall hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängning av preskriptionstiderna,
- vid behov föreslå andra ändringar i reglerna om återreseförbud i syfte att effektivisera arbetet med verkställighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid misstanke om brott?

I utlänningslagen finns bestämmelser om hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning som har dömts till ett fängelsestraff eller står under åtal. Det finns däremot inga särskilda regler om verkställighetshinder för en utlänning som är misstänkt för brott, men som varken har dömts eller åtalats för brottet. Verkställande myndighet är därför i princip skyldig att fortsätta arbetet med verkställighet även om det pågår en förundersökning avseende utlänningen och ett åtal kan förväntas inom kort. Att ett avlägsnandebeslut verkställs innan brottet utreds och utlänningen lagförs skulle kunna medföra stötande resultat, i synnerhet om förundersökningen avser allvarlig eller upprepad brottslighet eller hänsynen till målsäganden talar för att utlänningen lagförs. Det finns därför skäl att överväga om det bör införas hinder mot verkställighet när utlänningen är misstänkt för brott.

Det kan även finnas situationer då intresset av att avvisa eller utvisa en utlänning ur landet väger tyngre än intresset av att bedriva en förundersökning och lagföra utlänningen för det misstänkta brottet. Det kan gälla t.ex. om straffvärdet är förhållandevis lågt och det inte finns något särskilt enskilt intresse som åsidosätts. Det finns inga uttryckliga regler om

förundersökningsbegränsning för den situationen att den brottsmisstänkte ska avvisas eller utvisas. Det finns därför skäl att även överväga om möjligheten till förundersökningsbegränsning bör utökas.

Samtidigt som det är angeläget att ett avlägsnandebeslut verkställs så snabbt och effektivt som möjligt är det också angeläget att brott kan utredas och lagföras. En avvägning måste därför göras mellan intresset av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut och intresset av att den som begår brott i Sverige lagförs. Vid avvägningen bör det analyseras bl.a. vilken vikt som ska tillmätas förväntad tidpunkt för verkställighet respektive för att väcka åtal, brottets allvar och om utlänningen misstänks för upprepad brottslighet. Även andra allmänna eller enskilda intressen bör beaktas, såsom principen om allas likhet inför lagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut,
- ta ställning till om det ska vara möjligt att lägga ned eller inte inleda en förundersökning mot en utlänning som ska avvisas eller utvisas för att verkställighet ska kunna ske och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid begäran om utlämning eller överlämnande för brott?

Mot bakgrund av internationella åtaganden är Sverige skyldigt att under vissa omständigheter utlämna eller överlämna personer till andra länder för lagföring eller avtjänande av straff. Dessa regler har införlivats i svensk rätt genom bl.a. lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Skyldigheterna när det gäller utlämning eller överlämnande påverkas inte av att personen i fråga är en utlänning som har meddelats ett avlägsnandebeslut och det saknas regler i utlämningslagen om hur myndigheterna i dessa fall bör agera.

Att verkställa ett avlägsnandebeslut i en situation där en arresteringsorder har utfärdats eller där en person har begärts utlämnad eller överlämnad skulle kunna strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Det bör därför utredas om det bör införas bestämmelser om verkställighets-hinder för dessa situationer. Det bör i sammanhanget beaktas att förfarandet i de olika lagarna om utlämning och överlämnande skiljer sig åt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av att införa ett hinder mot verkställighet i utlänningslagen om det har inletts ett förfarande om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Krävs ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter för att stärka arbetet med återvändande?

Ett väl fungerande informationsutbyte mellan relevanta myndigheter är ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett effektivt arbete med återvändande. Även i andra sammanhang har möjligheten till ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter identifierats som ett viktigt verktyg. Regeringen har t.ex. nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor i syfte att effektivisera arbetet med att förebygga och bekämpa brott (dir. 2022:37). Det pågår även ett arbete med att utvärdera möjligheterna till ett stärkt informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet (Fi 2021:B).

I utlänningslagen finns bestämmelser om skyldighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter om enskilda i vissa specifika situationer. Enligt 17 kap. 1 § UtL ska t.ex. socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om

ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett avlägsnande-
beslut.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att vidta åtgärder mot skuggsamhället, bl.a. att det ska införas en skyldighet för kommuner och myndigheter att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Enligt riksdagen ska en informationsplikt inte gälla i de fall där det finns en rätt till utbildning eller hälso- och sjukvård och frågan om undantag från informationsplikten i övrigt bör utredas (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196).

Mot denna bakgrund finns det anledning att – utöver de initiativ som redan tagits för att förbättra informationsutbyte mellan myndigheter – med utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande om en utvidgad informationsplikt, utreda om de befintliga bestämmelserna i utlänningslagen behöver ändras för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte i arbetet med verkställighet. Ett utbyte av uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten och utredaren måste därför noga beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet och väga det mot intresset av ett effektivt återvändande. I det ingår också att ta ställning till om ett utökat informationsutbyte mellan relevanta myndigheter skulle få avsedd effekt. För att en reglering ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda bör de situationer där det finns en rätt till skolgång och sjukvård undantas från informationsplikten. Utredaren bör vidare överväga om det finns fler situationer som bör undantas. I uppdraget ligger att överväga vilka uppgifter som ska utbytas, vilka myndigheter eller andra aktörer som får lämna och ta emot uppgifter, i vilka fall det ska finnas möjligheter att avstå från att lämna uppgifter, vilket skydd som ska gälla för uppgifterna hos mottagaren och hur denna ska få använda uppgifterna. Utredaren bör särskilt analysera hur förslagen förhåller sig bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet,

- överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att lagra biometri i ärenden om uppehållstillstånd

Många personer har sökt sig till Sverige från regioner där nätverk och miljöer kopplade till våldsbejakande extremism och terrorverksamhet är aktiva. Att vissa personer som söker sig till Sverige, bl.a. från sådana regioner, använder falska eller dubbla identiteter skapar stora problem både för myndigheternas arbete och för samhället i stort. En särskilt allvarlig följd av sådant identitetsmissbruk är att det försvårar arbetet med att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Detta framhålls bl.a. i en skrivelse från Samverkansrådet mot terrorism (Ju2021/00135).

Det är inte möjligt att säga exakt hur vanligt det är att personer som söker sig till Sverige använder sig av en falsk identitet. Det kan dock antas att det rör sig om ett stort antal fall. Att myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva verktyg för att upptäcka falska identiteter i migrationsprocessen är av stor vikt för att förebygga de problem som kan uppstå vid identitetsmissbruk. Ett sådant verktyg är biometri, dvs. personuppgifter som samlas in genom en särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av en person t.ex. genom ansiktsigenkänning eller fingeravtryck. Migrationsverket påtalar i en skrivelse till regeringen att en utökad möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i ärenden om uppehållstillstånd är en åtgärd som skulle ha stor betydelse för myndighetens förmåga att upptäcka personer som använder falska eller dubbla identiteter (Ju2018/01106). Även Samverkansrådet mot terrorism lyfter fram detta som en central åtgärd mot missbruk av identiteter.

Dagens regelverk innebär att alla utlänningar över sex år som ansöker om uppehållstillstånd är skyldiga att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas (9 kap. 8 a § första stycket UtL). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande får fotografierna och fingeravtrycken sparas i Migrationsverkets register och användas för jämförelser i andra ärenden (15 § utlänningsdatalagen [2016:27]). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på någon annan grund – exempelvis arbete, studier eller anknytning till någon som bor i Sverige – ska däremot de fingeravtryck som har tagits förstöras omedelbart efter det att uppehållstillståndskortet har

lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att tillstånd beviljats. I dessa ärenden får uppgifterna inte lagras i Migrationsverkets register och inte heller användas för jämförelser i andra ärenden.

Att det inte är tillåtet att lagra och använda samtliga de fotografier och fingeravtryck som tas vid ansökningar om uppehållstillstånd har enligt Migrationsverket lett till att personer har kunnat få två eller flera olika identiteter och uppehållstillstånd registrerade – ibland samtidigt. Detta öppnar upp för bl.a. missbruk av olika typer av välfärdsförmåner. En annan följd är att en utlänning som har begått ett brott och fått en utvisningsdom med återreseförbud i praktiken kan återvända till Sverige under en ny identitet med liten risk för att bli upptäckt.

En möjlighet för Migrationsverket att kontrollera om personer förekommer i andra pågående eller tidigare ärenden, oavsett grund för ansökan, skulle enligt myndigheten göra det närmast omöjligt att söka uppehållstillstånd under flera identiteter utan att bli upptäckt. Det skulle även kunna leda till en snabbare och säkrare handläggning av ärenden och en förbättrad möjlighet att upptäcka och förhindra människohandel. Det skulle även kunna stärka återvändandeverksamheten. En sådan reglering bör därför övervägas.

För att myndigheterna ska ha möjlighet att upptäcka potentiella säkerhetshot är det inte tillräckligt att Migrationsverket har tillgång till fotografier och fingeravtryck. Det behöver även finnas förutsättningar för myndigheten att effektivt förmedla uppgifter till Säkerhetspolisen och att kunna kontrollera både fotografier och fingeravtryck mot Polismyndighetens register. Enligt Migrationsverket saknas det i dag rättsligt stöd för en automatiserad överföring av de fingeravtryck som Migrationsverket lagrar enligt 15 § utlänningsdatalagen till Säkerhetspolisen, vilket innebär en avsevärd begränsning av informationsutbytet. Migrationsverket pekar även på att det inte är tillåtet för myndigheten att kontrollera fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister, medan det däremot är tillåtet att kontrollera fingeravtryck mot det registret (15 § andra stycket 5 utlänningsdatalagen). Eftersom det kan hända att Migrationsverket har tillgång till ett fotografi av en utlänning men inte till fingeravtryck skulle möjligheten att kunna kontrollera även fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister kunna vara värdefullt för en säker identifiering. Det finns därför skäl att se över dagens regelverk även i dessa avseenden.

I maj 2021 tillsattes en utredning som ska se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen (dir. 2021:34). Utredningen, som tagit namnet Biometriutredningen, ska bl.a. ta ställning till om Polismyndigheten ska kunna använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i bl.a. Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott. Om utredningen, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 februari 2023, lämnar sådana förslag bör utredaren, om det rymms inom utredningstiden, överväga om sådan tillgång för Polismyndigheten även bör omfatta eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register.

Det finns härutöver även anledning att se över bestämmelserna om fotografier och fingeravtryck i 9 kap. 8 och 8 a §§ UtL utifrån två av de s.k. SIS-förordningarna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem [SIS] på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning [EG] nr 1987/2006 samt Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna).

Migrationsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att myndigheten saknar möjlighet att kunna behandla biometri i vissa situationer som omfattas av förordningarna, t.ex. inför beslut om uppehållstillstånd eller visering (Ju2018/01106). Migrationsverket efterfrågar en möjlighet att kunna uppta, lagra och behandla biometriska uppgifter i förhållande till regelverken i ärenden som rör besökstillstånd, arbetstillstånd, studerandetillstånd, uppehållstillstånd på grund av anknytning, nationella viseringar, vidarebosättningsärenden och medborgarskap. Även denna fråga bör därmed ses över inom ramen för denna utredning.

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

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna använda fotografier som myndigheten lagrar för att göra en kontroll mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna överföra fotografier och fingeravtryck som myndigheten lagrar till Säkerhetspolisen,
- för det fall Biometriutredningen lämnar förslag om en möjlighet för Polismyndigheten att använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott, och det ryms inom utredningstiden, ta ställning till om även eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register ska omfattas,
- ta ställning till om Migrationsverkets möjligheter att uppta, lagra och använda biometri enligt SIS-förordningarna ska omfatta fler situationer än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver bestämmelsen om rätt till offentligt biträde i utlänningslagen ändras?

I utlänningslagen finns bestämmelser om när ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden enligt lagen. Offentligt biträde ska t.ex. förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om avvisning. Detta gäller dock inte för ärenden hos Polismyndigheten om inte utlänningsbeslutet också hållits i förvar sedan mer än tre dagar (18 kap. 1 § första stycket 1 Utll).

Enligt artikel 13.4 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna se till att nödvändigt rättsligt bistånd eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättslig hjälp. Av direktivet framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva att rätten till rättsligt bistånd eller biträde underställs vissa villkor i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (asylprocedurdirektivet).

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet konstaterade regeringen att medlemsstaterna gavs möjlighet att i stor utsträckning själva

bestämma vad som ska anses vara nödvändig rättshjälp. Vidare konstaterades att rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen var mer omfattande än rätten till rättsligt biträde enligt asylprocedurdirektivet och att återvändandedirektivets krav motsvarades av 18 kap. 1 § UtL. Några författningsändringar bedömdes inte nödvändiga (prop. 2011/12:60 s. 68 f.).

EU-kommissionen har sedan 2017 efter en s.k. Schengenutvärdering regelbundet följt upp Sveriges genomförande av bl.a. återvändandedirektivet. En av kommissionens rekommendationer i uppföljningen rör rätten till offentligt biträde för personer som är föremål för ett återvändande. Kommissionen anser att reglerna i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL inte fullt ut tillgodoser bestämmelserna i direktivet när det gäller offentligt biträde i samband med avvisning.

Enligt statistik från Polismyndigheten fattade myndigheten totalt drygt 7 700 avvisningsbeslut 2020. Av dessa avsåg ca 6 500 beslut vid gränsen och ca 1 200 beslut för personer som påträffats inne i landet. År 2021 fattade Polismyndigheten totalt drygt 32 000 avvisningsbeslut. Av dessa avsåg drygt 31 000 beslut vid gränsen (varav knappt 20 000 avsåg beslut vid den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns). Drygt 1 100 beslut avsåg beslut om avvisning i ärenden där personen påträffats inne i landet. Det framstår inte som ändamålsenligt att ha en ordning där offentligt biträde ska förordnas för den som avvisas direkt vid gränsen utan endast de ärenden där personer påträffas inne i landet bör kunna komma i fråga. Enligt artikel 2.2 i återvändandedirektivet finns det en möjlighet för medlemsstaterna att inte tillämpa återvändandedirektivet på tredjelandsmedborgare som nekas inresa i enlighet med vissa regler i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer). Så är fallet när Polismyndigheten avvisar en person vid gränsen. Möjligheten utnyttjades inte generellt när direktivet genomfördes utan endast i vissa delar, t.ex. gällande återreseförbud. Om utredaren kommer fram till att reglerna bör ändras, ska de fall när en person avvisas direkt vid gränsen undantas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om bestämmelsen i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL bör ändras så fler beslut om avvisning hos Polismyndigheten ska omfattas av rätten till offentligt biträde, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma förslagens förenlighet med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barn- och ungdomsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som det bedöms finnas behov. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren bör särskilt uppmärksamma utredningarna om Biometri i brottsbekämpningen (dir. 2021:34), Författningsberedskap inför framtida pandemier (dir. 2021:68) och Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37).

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Justitiedepartementet)