

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10)

(Ert diarienummer Ju2024/00241)

Sammanfattning

Migrationsverket välkomnar förslagen i delbetänkandet och delar utredningens konsekvensbeskrivning att förslagen kan få en positiv påverkan på återvändandet. Vid en sammantagen bedömning bör kostnaderna för staten, och för myndigheten, minska vid ett införande av förslagen. Migrationsverket anser dock att föreslagen regel om möjligheten att upphäva ett avlägsnandebeslut kan behöva ses över för att motverka att utlänningar med uppehållstillstånd vistas i Sverige under länge perioder med gällande avlägsnandebeslut.

Ändrade preskriptionsregler

Migrationsverket instämmer i utredningens bedömning att nu föreslagen ändring av preskriptionsreglerna kommer innebära att incitamentet att hålla sig undan verkställighet i syfte att preskription ska inträda kommer att förvinna. Som utredningen påpekar är det dock inte fråga om en homogen grupp vars beslut ska verkställas. De omständigheter som kan bidra till att vissa individer återvänder spelar mindre roll för andra. Det är alltså svårt att dra en säker slutsats av om regeländringarna kommer att leda till ett ökat antal verkställda återvändandebeslut.

EU-kommissionen har rekommenderat Sverige att säkerställa att avlägsnandebesluts giltighet inte är tidsbegränsade eftersom det försämrar återvändandesystemets effektivitet¹. Som utredningen framhåller synes även preskriptionstiden, så som den tidigare definierats, till viss del ha spelat ut sin roll. En väl avvägd preskriptionstid kan dock, i kombination med att denna

¹ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande (15831/22).

börjar löpa först när man följer beslutet, i sig utgöra ett incitament för att lämna landet. Att helt ta bort preskriptionstiden, eller bestämma denna till en betydligt längre period, kan medföra att det av individen uppfattas som en orimlig tid vilket i sig kan påverka viljan att följa beslutet negativt. Migrationsverket anser därför att det kan finnas fördelar med nu vald konstruktion.

Upphävande av avlägsnandebeslut

Med anledning av nu föreslagna preskriptionsregler instämmer Migrationsverket i att det finns ett behov av utökade möjligheter att upphäva ett avlägsnandebeslut. Det är därför positivt att man föreslår en regel som möjliggör att avlägsnandebeslut kan upphävas i vissa fall.

Det kan dock noteras att det inom den internationella asylrätten, t.ex. i skyddsgrundsdirektivet², är statusförklaringen som är det centrala. Att ett uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) är en följdverkan av att utlänningen har beviljats en statusförklaring som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Vad som nu föreslås i 12 kap. 16 § andra stycket utlänningslagen speglar inte detta utan sätter uppehållstillståndet i centrum.

Det kan förekomma att en utlänning beviljas en skyddsstatusförklaring utan att ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen beviljas. Det kan t.ex. röra sig om utlänningar som har uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § eller 21 kap. utlänningslagen. Utlänningen kommer då inte att omfattas av föreslagen regel trots att utlänningen ingår i den grupp bestämmelsen avser omfatta. Migrationsverket anser därför att man bör överväga att koppla bestämmelsen om upphävande av avlägsnandebeslut till frågan om statusförklaring istället för uppehållstillstånd.

Migrationsverket kan vidare konstatera att det kommer finnas andra utlänningar som kommer att falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde trots att dessa förväntas vistas i landet under långa perioder med uppehållstillstånd, t.ex. utlänningar som av andra skäl får uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Dessa överväganden kommer göra sig alltmer gällande om det framöver införs en ordning där permanenta uppehållstillstånd utmönstras, vilket nu utreds (Dir. 2023:137). I dagsläget finns som regel inte möjlighet för utlänningar med gällande avlägsnandebeslut att bli svenska medborgare. Detta kan alltså i förlängningen innebära att individer som får uppehållstillstånd i Sverige med stöd av t.ex. 12 kap 18 § utlänningslagen kommer att vistas i landet med ett

² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

avlägsnandebeslut som aldrig kommer att preskriberas, utan möjligheter att bli svenska medborgare.

Det kan med anledning av föreslagen regel om upphävande av avlägsnandebeslut finnas behov av att se över reglerna om underrättelseskyldighet i 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Det kan t.ex. finnas behov av en underrättelseskyldighet till verkställande myndighet i de fall ärendet om verkställighet hanteras av en annan myndighet än Migrationsverket (jfr. 7 kap. 6 § utlänningsförordningen).

Återreseförbud

Migrationsverket är positivt inställd till den föreslagna ändringen i 12 kap. 15 a § utlänningslagen - det är rimligt att längden på ett återreseförbud alltid bestäms genom en individuell bedömning av samtliga omständigheter.

EU-domstolen klargör i *Ouhrami*-domen³ att det inte ska vara möjligt att undgå verkningarna av ett återreseförbud genom att stanna kvar i landet. Ett återreseförbud ska därför börja löpa först när utlänningslämnaren lämnar territoriet. Utredningen konstaterar att beräkningen i rättstillämpningen i dagsläget sker på ett sätt som är förenligt med EU-rätten, men att detta är en så viktig princip att det bör införas en uttrycklig reglering om detta i utlänningslagen. Migrationsverket välkomnar att detta förtydligas i lag och att föreslagna regler överensstämmer med vad som redan gäller för brottsutvisade. Det är vidare positivt att nu föreslagen preskriptionsbestämmelse ytterligare kommer bidra till att omhänderta principerna i domen, detta då det inte längre kommer vara möjligt att undgå verkningarna av ett återreseförbud genom att preskription inträder.

Registreringar i SIS av beslut om återvändande och återreseförbud

I betänkandet anges att en registrering om återvändande i Schengens informationssystem (SIS) ska upphävas när ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, även om avlägsnandebeslutet finns kvar (avsnitt 3.8 med hänvisning till prop. 2020/21:222).

Det förekommer att ett beslut om avlägsnande inte går att verkställa eftersom det föreligger verkställighetshinder. I de fall det rör sig om en utlänningslämnare som t.ex. anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet meddelas ett utvisningsbeslut och utlänningslämnaren får samtidigt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Nämnda individer får ofta ett förbud att återvända till Sverige som gäller i längre tid än fem år (8 kap. 24 § utlänningslagen).

Lagstiftaren har tidigare gjort bedömningen att det inte får finnas en registrering om återvändande i SIS i de fall en person har beviljats ett

³ EU-domstolens dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16

tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige (prop. 2020/21:222 s. 41). Migrationsverket delar dock inte denna bedömning, vilket framgår av verkets rättsliga styrning.⁴ Enligt Migrationsverkets bedömning är det möjligt att omfattas av en registrering om återvändande i SIS samtidigt som ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen beviljats. Upphållstillståndet är att betrakta som ett tillfälligt uppskjutande av verkställigheten och registreringen om återvändande kommer att registreras som ”postponed”.

Migrationsverket anser alltså att det är av vikt att Sverige i SIS kan synliggöra för andra medlemsstater när det rör sig om individer som bedömts utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten, vilket inte är möjligt om registreringen om återvändande i SIS tas bort vid alla beviljanden av uppehållstillstånd. Det vore därför önskvärt med ett klagande rörande om det i vissa fall ska vara möjligt att ha ett uppehållstillstånd och samtidigt omfattas av en registrering om återvändande (postponed) i SIS.

Ekonomiska konsekvenser

Det finns svårigheter i att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av nu föreslagna ändringar. Detta gäller det antal utlänningar som väljer att följa sina beslut, antalet asylansökningar som annars hade inkommit efter preskription och resursbehov för att hantera ansökningar om verkställighetshinder m.m.

Att en ny asylansökan inte längre kan prövas om personen inte följt återvändandebeslutet medför att färre nya asylärenden beräknas inkomma och att färre resurser behövs i grundprövningen. Samtidigt innebär förslagen att den enda möjligheten för personer att legalisera sin vistelse är att anmäla verkställighetshinder. Det finns ingen begränsning av hur många gånger en utlänning kan anmäla verkställighetshinder. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning denna process kan komma att påverkas av förslagen, det beror på hur individer med avlägsnandebeslut kommer att uppfatta de nya preskriptionsreglerna och möjligheterna att få stanna. Dock kan det konstateras att det krävs mindre resurser för att pröva en ansökan om verkställighetshinder än en asylansökan.

Utredningen har utgått från myndighetens årsredovisning för 2022 för att göra vissa beräkningar utifrån såväl myndighetens som utredningens antaganden. Styckkostnaderna i utredningen stämmer med årsredovisningen. I sammanhanget vill Migrationsverket dock lyfta att det går att diskutera hur dessa värden används eftersom de inte kan appliceras rakt av på en annan verksamhet med annan omfattning osv. Styckkostnaderna innehåller mer eller mindre rörliga och fasta kostnader. Men den enkelhet och tydlighet som blir av att göra som utredningen gjort uppskattas. Migrationsverket bedömer att en

⁴ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande - Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS), RS 002/2023, avsnitt. 6

ökad ”exakthet” inte skulle bidra givet det sammanhang som förslagen ska ses i. Detta eftersom det finns så många osäkerhetsfaktorer gällande i stort sett samtliga delar, med flera olika exempel på eventuellt utfall, att det är svårt att göra någon vidare detaljerad granskning. Sammantaget bör dock kostnaderna för staten, och för myndigheten, minska vid ett införande av förslagen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättslig expert Maria Källberg. I den slutliga handläggningen har även rättschef Carl Bexelius deltagit.

Maria Mindhammar

Bilaga:

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande - Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS), RS 002/2023

Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS)

RS/002/2023



Fastställelsebeslut: RA/010/2023	Version 1.0
Beslutsdatum: 2023-02-10	
Gäller för: hela myndigheten	
Gäller från och med: 2023-03-07	

Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

1	Rättsliga bedömningar gällande SIS-relaterade frågor	5
1.1	Syfte och indelning.....	5
1.2	Definitioner.....	5
1.3	Avgränsningar	5
2	Genomförandeakter	6
2.1	Sammanfattning.....	6
2.2	Tolkning och bedömning av Kommissionens framtagna genomförandeakter	6
3	SIS-sökning	6
3.1	SIS-sökningarnas ”giltighetstid”	6
3.2	Polisens gränssnitt SÖKES.....	7
3.2.1	Sammanfattning.....	7
3.2.2	Frågeställning	7
3.2.3	Rättslig bedömning.....	7
4	Träffrapportering.....	8
4.1	Sammanfattning.....	8
4.2	Träffrapportering	8
4.2.1	Träffrapportering till Polismyndigheten.....	9
4.2.2	Registrering av träff i Migrationsverkets ärenden	9
4.2.3	Träffrapportering till annan medlemsstat och gällande svenska registreringar.....	10
4.3	Fråga om acceptansnivå i samband med träffrapportering.....	10
5	Tidsfrister	11
5.1	Sammanfattning.....	11
5.2	Hur och när ska en omprövning av en registrering i SIS enligt art 24 ske?	12
5.3	Hur länge kan en registrering i SIS enligt artikel 3 löpa för ärenden som inte får laga kraft och inte preskriberas?.....	12
5.4	Tidsfrister som saknar tidsangivelse – hur ska detta hanteras?	13
5.4.1	Frågeställning	13
5.4.2	Rättslig bedömning.....	13
6	Postponed/Uppskjutet avlägsnande	14
6.1.1	Sammanfattning.....	14
6.1.2	Frågeställning	14
6.1.3	Rättslig bedömning.....	14

7	Radering och växling.....	16
7.1.1	Sammanfattning.....	16
7.1.2	Frågeställning	17
7.1.3	Rättslig bedömning.....	17
8	Loggning.....	18
8.1	Loggning inom ramen för SIS processen	18
8.1.1	Loggningsansvar.....	19
9	Automation.....	19
9.1	Sammanfattning.....	19
9.2	Frågeställning	19
9.3	Rättslig bedömning.....	19
9.3.1	Avtalsreglering av automation inom ramen för personuppgiftsbiträdesförhållanden.....	20
9.3.2	Frågan om SIS-sökning ska bedömas som en automatiserad handläggning 20	
9.3.3	Frågan om radering och växling ska bedömas som ett beslut och/eller en automatiserad handläggning	21
10	Efterlevnad av dataskyddsregler inom ramen för SIS-processerna ...	21
10.1.1	Sammanfattning.....	21
10.1.2	Frågeställning	21
10.1.3	Rättslig bedömning.....	21
11	Användning av SIS inom ramen för medborgarskapsprocessen	22
11.1	Ska SIS-kontroll göras inom ramen för medborgarskapsprocessen?	22
11.1.1	Sammanfattning.....	22
11.1.2	Frågeställning	22
11.1.3	Rättslig bedömning.....	22
11.1.4	Frågeställning	23
11.1.5	Rättslig bedömning.....	23
12	Övergångsbestämmelser	24
12.1	Sammanfattning.....	24
12.2	Frågeställning	24
12.3	Rättslig bedömning.....	24
13	Nödvändigheten av att behandla Schengen-id.....	25
13.1	Sammanfattning.....	25
13.2	Frågeställning	25
13.3	Rättslig bedömning.....	25

14	PUB-avtalskrav när Migrationsverket blivit handläggande myndighet – en övergångsperiod.....	25
14.1	Sammanfattning.....	25
14.2	Frågeställning	26
14.3	Rättslig bedömning.....	26
15	Informationssäkerhet	26
15.1	Sammanfattning.....	26
15.2	Nödvändiga informationssäkerhetsåtgärder	26
15.3	Kontrollövningar	26
16	Korrelations-ID.....	27
16.1	Sammanfattning.....	27
16.2	Frågeställning	27
16.3	Rättslig bedömning.....	27
17	Statistik.....	28

1 Rättsliga bedömningar gällande SIS-relaterade frågor

1.1 Syfte och indelning

Detta rättsliga ställningstagande innehåller vissa rättsliga bedömningar som rör frågor relaterade till SIS. Det rättsliga ställningstagandet har som syfte att klargöra rättsläget och utgöra ett stöd till verksamheten innan och efter ikraftträdande av SIS-förordningarna.

Det rättsliga ställningstagandet är indelat i ett antal frågeställningar/områden. Svaren består av rättsliga bedömningar och i vissa fall av lämplighetsöverväganden.

Respektive område innehåller en sammanfattning.

1.2 Definitioner

Med SIS-förordningarna avses:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (*polisförordningen*),
- 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 (*gränsförordningen*), och
- 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 (*återvändandeförordningen*).

1.3 Avgränsningar

Detta rättsliga ställningstagande behandlar inte renodlade tekniska frågor, frågor om kommuniceringsskyldighet/partsyn eller frågor om biometribehandling (frågor om kommuniceringsskyldighet/partsyn och biometri har omhändertagits i separata rättsutredningar).

2 Genomförandeakter

2.1 Sammanfattning

De av Kommissionen fastställda genomförandeakterna och delegerade akter som är relevanta för SIS ska följas. Sirene-handboken är exempel på en genomförandeakt som ska följas.

2.2 Tolkning och bedömning av Kommissionens framtagna genomförandeakter

Migrationsverket behöver tolka och tillämpa de genomförandeakter som Kommissionen har tagit fram med stöd av given delegation i SIS-förordningarna.

Kommissionen har ansvar för att övervaka genomförandeprocessen, säkerställa ett korrekt och harmoniserat genomförande av de rättsliga bestämmelserna och anta nödvändiga genomförandeakter och delegerade akter.

Sirenehandboken är en genomförandeakt om förfaranden för utbyte av tilläggsinformation avseende registreringar i SIS.

3 SIS-sökning

3.1 SIS-sökningarnas ”giltighetstid”

Tidigare har det funnits en verksamhetsregel som angivit att resultatet av en SIS-sökning endast är giltig i 14 dagar. I syfte att skapa en mer rättssäker och ändamålsenlig regel för verksamheten och i ljuset av de nya SIS-förordningarna, är frågan om när SIS-sökningar ska göras numer processtyrd. En sökning i SIS är således inte längre föremål för ett ”bäst-före-datum”. Migrationsverkets bedömning är att SIS-sökningar bör/ska genomföras vid nedan angivna situationer.

En SIS-sökning *måste alltid ske*;

- i samband med registrering av ansökningsärendet eller senast i samband med utredning,
- i samband med omprövning av beslut om uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering, samt
- om Migrationsverket under domstolsprocessen medger bifall till överklagandet, om överklagandet gäller frågan om uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering.

För de ärendeslag där ansökan tas emot och beslutas i vid samma tillfälle gäller att SIS-sökning endast *bör* genomföras vid ett tillfälle innan beslutet är expedierat.

En SIS-sökning *ska* genomföras mellan registrerings- och beslutstillfället i ansökningsärenden om det finns indikation på att det finns behov av att genomföra en sådan sökning. Indikationen kan exempelvis vara information från Polismyndigheten, information i ärendet att den sökande är känd under en annan identitet, eller behov av sökning inför ett utredningssamtal (till följd av annan viktig information från screening av ärendet såsom känd brottslighet eller hotfullt uppträdande). Motsvarande gäller inför utredningssamtal efter att ny prövning har beviljats, 12 kap. 19 § UtL.

SIS-sökning *måste alltid ske*;

- i samband med att beslutsförslaget upprättas, oavsett om beslutet gäller beviljade eller avslag av ansökan om uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering eller,
- i samband med expediering av beslutet om uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering, om beslutet inte expedieras i samband med att beslutsförslaget upprättas.

SIS-sökning *behöver inte ske* i samband med att ett ärende om verkställighetshinder initieras.

I syfte att stödja genomförandet av SIS-sökningarna kommer det att finnas en automatisk funktion som kontrollerar att en sökning i SIS har gjorts. En sådan kontroll är kopplad till expediering i grundbeslutet (avlägsnandebeslut).

3.2 Polisens gränssnitt SÖKES

3.2.1 Sammanfattning

Migrationsverket ska inte använda Polismyndighetens bredare gränssnitt SÖKES för SIS sökning.

3.2.2 Frågeställning

Ska Migrationsverket använda sig av Polismyndighetens sökgränssnitt SÖKES?

3.2.3 Rättslig bedömning

Migrationsverket och Polismyndigheten har olika sökgränssnitt beroende på respektive myndighets uppdrag och uppgifter. Polismyndigheten har erbjudit Migrationsverket möjligheten att använda deras sökgränssnitt SÖKES.

De skäl som angetts som grund för detta erbjudande, är att Polismyndigheten upplever att det för deras del är positivt att deras API, dvs. maskinprotokoll, harmoniseras för att kunna ta emot uppgifter i form av träffrapporter från Migrationsverket eller andra nationella myndigheter.

För det fall Migrationsverket skulle använda sig av Polismyndighetens SÖKES, skulle detta dock medverka till rättsliga hinder och oklarheter. Att använda ett sökgränssnitt som medger behandling och registrering av fler uppgifter utöver de uppgifter som Migrationsverkets har behörighet för innebär att Migrationsverket behandlar överskottsinformation. Informationen skulle inte heller vara anpassad för framtagna ärendehanteringssystem. Migrationsverkets sökning ska utföras utifrån tilldelat uppdrag, behörighet och tydliga ändamål.

Sammantaget finns det flera rättsliga argument som pekar på att Migrationsverket inte bör använda Polismyndighetens bredare gränssnitt för SIS sökning.

4 Träffrapportering

4.1 Sammanfattning

En tolkning av SIRENE-handboken, ger vid handen att Migrationsverket får anses ha rättsligt stöd för och krav på att skicka över alla relevanta träffrapporter till Polismyndigheten. Träffrapporteringen behöver regleras via ett framtaget regelverk. Detta gäller även vilka uppgifter från SIS-sökningen som ska registreras i Migrationsverkets ärende.

Migrationsverket ska dock endast rapportera de träffar och uppgifter till Polismyndigheten som är föremål för den interna användningen av SIS-sökningen, dvs. använda eget sökgränssnitt mot SIS.

4.2 Träffrapportering

Denna modul beskriver träffrapportering till Polismyndigheten, registrering av träff i Migrationsverkets ärenden, träffrapportering till annan medlemsstat och användning av sökgränssnitt.

4.2.1 Träffrapportering till Polismyndigheten

Utgångspunkten är att Migrationsverket ska skicka alla träffrapporter till Polismyndigheten och att detta redan idag följer av Schengenregelverket. Kommissionen har i genomförandebeslut från den 1 juli 2011 meddelat ändring av Sirenehandboken. Tolkningen av beslutsdokument punkt 2.2.1 är att Migrationsverket ska skicka alla träffrapporter till Polismyndigheten. Delegation för Kommissionen att fatta detta beslut följer av tilldelat mandat att ändra Sirenehandboken.

Även mot bakgrund av art 26 i Schengenförordningen bör huvudregeln vara att Migrationsverket ska skicka träffrapporter till Polismyndigheten i alla fall. Sedan kan Migrationsverket komplettera dessa träffrapporter med tilläggsinformation.

Träffrapport bör för spårbarhetens skull alltid skickas till Polismyndigheten. Det finns inte heller någon skrivning i andra EU-rättsliga regelverket som motsäger att träffrapport ska skickas till Polismyndigheten. För att motverka överskottsbehandling bör det vara tillräckligt att endast rapportera förändrade uppgifter om ytterligare sökning görs för samma individ.

I valet mellan att träffrapportera alla individer utifrån sannolikhet/indikatorlista eller styra träffrapportering utifrån ranking/kandidat till Polismyndigheten bör uppgiftsminimering beaktas enligt allmänna dataskyddsregler. Det bör finnas ett framtaget regelverk som styr vilka träffrapporter som ska redovisas till Polismyndigheten. Detta regelverk kan inte enbart utgå ifrån kandidatlista, men inte heller inkludera alla individer/träffar.

4.2.2 Registrering av träff i Migrationsverkets ärenden

Registrering av träff i Migrationsverkets ärenden bör utgå från ranking/kandidat för att uppgiftsminimeringen även ska beaktas enligt allmänna dataskyddsregler. Det bör finnas ett framtaget regelverk som styr gällande vilken/vilka träffar som ska registreras.

Nödvändiga träffrapporter torde också kunna sparas i ärendet för att tjäna som underlag i ex. domstolsprocesser då träffbilden kan ha förändrats sedan beslutstillfället. Det är också viktigt att inte registrera in eller skicka andra uppgifter än den faktiska träffen/individens och att inte registrera in hela kandidatlistan i det specifika ärendet.

Träffrapporten bör utifrån framtaget handlägningsstöd vara så pass rätts- och informationssäker att handläggaren ska kunna skicka träffrapporten direkt till Sirenekontoret utan att rapporten behöver kvalitetssäkras via centralt internt forum hos Migrationsverket.

Ovanstående bör även vara aktuellt ifall det är en utlandsmyndighet som får träff efter en SIS sökning. Det innebär att även migrationsprocessen på utlandsmyndigheterna bör anpassas i denna del.

4.2.3 Träffrapportering till annan medlemsstat och gällande svenska registreringar

Punkten 2.2.1 i Sirenehandboken anger att en träff efter kontroll av en person eller ett föremål som har registrerats ska *normalt sett* meddelas den registrerande medlemsstatens Sirenekontor via ett formulär G. Detta innebär att Migrationsverket skickar tilläggsinformation till det nationella Sirenekontoret som bör ta vid och träffrapportera till den registrerande medlemsstatens Sirenekontor.

Svenska träffrapporter, dvs. gällande svenska registreringar behöver aldrig skickas ut till andra medlemsstater. Information går ut till samtliga medlemsstater endast vid radering av spärr. Migrationsverket ska dock informera Polismyndigheten om en svensk träff om den berör polisen exempelvis vid polisavvisning så att Polismyndigheten ska kunna avsluta sina ärenden. Sådana träffar kan exempelvis upptagas vid ansökan om uppehållstillstånd.

Likadant kommer det att bli i en omvänd situation, dvs. när det gäller svenska träffar som berör Migrationsverket exempelvis om Migrationsverket har ett öppet ärende ska det komma en träffrapport från Polismyndigheten till Migrationsverket (Schengenkontoret). I praktiken består träffrapporten av ett formulär. Sådana träffar kan exempelvis upptas när polisen påträffar någon i en inre utlänningskontroll. Schengenkontoret ser till att rätt organisatorisk enhet/person på Migrationsverket får informationen, vilket gäller även dokument enligt art 38.

4.3 Fråga om acceptansnivå i samband med träffrapportering

Sammanfattning

Med acceptansnivå avses den lägsta nivå för att en kandidat ska anges i träffrapportering. Det framgår av SIS-manualen att siffran för teknisk styrning i träffrapportering ska vara 65 %.

Migrationsverket behöver utifrån detta ha fastställda rutiner för att hantera de fall när träffrapporteringen har en låg acceptansnivå. Detta syftar till att tillförsäkra en hög rättssäkerhet i hanteringen av ett ärende och motverka överskottsbehandling och hantering av personuppgifter som inte har bäring på det aktuella ärendet.

Frågeställning

Får Migrationsverket hantera personuppgifter som ligger på en låg acceptansnivå i samband med träffrapportering?

Rättslig bedömning

Utifrån att Migrationsverket har ett ansvar för att genomföra SIS-sökningar stor utsträckning är en rimlig utgångspunkt att nivån på träffresultaten kommer att variera. Konsekvensen av detta är att det kan uppstå överskottsinformation rörande individer som inte är relaterade till ärendet och individen. Av rättssäkerhetsskäl följer att det är nödvändigt att ställa krav på de uppgifter som behandlas och att de i så stor utsträckning som möjligt rör det aktuella ärendet och individen. Givet systemets utformning går det dock inte att utesluta att en sökning i SIS ger träff på fler individer än den som är relaterad till ärendet. Innebörden av detta är att det måste finnas en acceptansnivå för när en träff ska anses vara av betydelse för ärendet. Migrationsverket behöver mot denna bakgrund ta fram handläggningsrutiner och interna riktlinjer för detta scenario. Utgångspunkten för systemets utformning bör utgå från SIS-lathundens nivå om 65 % som lägsta siffra för att en individ ska ingå i träffrapporten.

Oaktat avsaknad av ovan nämnda rutiner och riktlinjer, är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv inte önskvärt att Migrationsverket hanterar personuppgifter som ligger på en lägre acceptansnivå i samband med träffrapportering.

5 Tidsfrister

5.1 Sammanfattning

En omprövning av en registrering i SIS enligt art 24 ska ske i så nära anslutning som möjligt till när återreseförbudet skulle ha löpt ut.

Registreringar som inte vinner laga kraft och som preskriberas bör omprövas efter tre år, vilket syftar till att följa nuvarande rutiner kring omprövning.

5.2 Hur och när ska en omprövning av en registrering i SIS enligt art 24 ske?

Omprövning av en registrering i SIS enligt artikel 24 i gränsförordningen ska normalt sett göras inom 3 år (om ÅF överskrider 3 år ska omprövning göras inom 5 år) men frågan är inom vilket tidsintervall omprövningen ska göras, dvs inom 3 eller 5 år?

När det gäller frågan om hur omprövningen ska gå till så är bedömningen att man måste titta på ärendet och göra en bedömning om de materiella förutsättningarna för ett återreseförbud fortfarande föreligger. Att man helt enkelt ser på denna omprövning på samma sätt som vilken annan omprövning som helst.

Frågan om när en omprövning av en registrering ska ske är inte renodlat rättslig. Det går att anlägga ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Det följer av förvaltningsrättsliga grundläggande principer att en omprövning av ett beslut inte ska ske på ett sätt som gör att den enskilde hamnar i någon form av sämre "rätt". En lämplighetsbedömning landar i att det rimliga förhållningssättet utifrån dessa faktorer är att det finns goda skäl att låta själva omprövningen ske i så nära anslutning som möjligt till när återreseförbudet skulle ha löpt ut. Med andra ord; om återreseförbudet är 2 år ska omprövningen ske i nära anslutning (men inom tvåårsperioden) till att de två åren löper ut. Samma förhållningsätt bör gälla oavsett hur långt återreseförbudet är.

5.3 Hur länge kan en registrering i SIS enligt artikel 3 löpa för ärenden som inte får laga kraft och inte preskriberas?

Denna fråga är överhuvudtaget inte reglerad i SIS-förordningarna eller i nationell rätt. Däremot är det lämpligt att ha någon form av tidsmässig stopp- eller hållpunkt så att man inte tappar bort dessa ärenden ur ett omprövningshänseende. Bedömningen är att Migrationsverket bör förhålla sig på samma sätt i dessa ärenden som i övriga ärenden när det gäller omprövningen. Detta för att göra det så enkelt som möjligt. Åtminstone bör man göra en omprövning efter tre år för att tillse att det inte gått för lång tid till följd av att ärendet inte vunnit laga kraft och inte preskriberats och samtidigt beakta individens rättigheter.

5.4 Tidsfrister som saknar tidsangivelse – hur ska detta hanteras?

5.4.1 Frågeställning

I SIS-spärrar är hanteringen idag manuell gällande beslut om tidsfrist som saknar tidsangivelse eller datum-datum angivet i beslutsregistreringen, behöver det vara så eller skulle det kunna hanteras med automation?

5.4.2 Rättslig bedömning

Av artikel 3.4 i återvändandeförordningen framgår att den tidsfrist för frivillig avresa som beviljats i enlighet med återvändandedirektivet omedelbart ska anges i registreringen om återvändande och att varje förlängning av tidsfristen utan dröjsmål ska anges i registreringen. Av artikel 4.1(x) och 4.2 samma förordning framgår att om en tidsfrist för frivillig avresa har beviljats är uppgift om sista dagen av tidsfristen en sådan minimiuppgift som krävs för att föra in en registrering i SIS.

Av prop. 2021/22:222, sid 42 framgår att registreringar om återvändande ska göras utan dröjsmål. En registrering om återvändande ska göras utan dröjsmål efter utfärdandet av beslutet om avvisning eller utvisning (artikel 3.1 andra meningen). Detta innebär att SIS-registreringen ska göras *innan* det underliggande beslutet om avvisning eller utvisning har fått laga kraft.

När Migrationsverket fattar ett beslut om avlägsnande i kombination med en tidsfrist för frivillig avresa, är kravet enligt förordningen att sista dagen för tidsfristen ska anges i SIS. I praktiken är det dock omöjligt att vid tidpunkten för när beslutet fattas ange ett sådant sista datum utan att det blir hypotetiskt. Det finns exempelvis ingen kunskap om huruvida den enskilde kommer att överklaga sitt beslut, hur lång tid processen kommer att ta i domstol vid ett eventuellt överklagande, eller om tidsfristen av någon anledning kommer att förlängas/dras in. Detta är faktorer som gör att en hel automation av processen inte låter sig göras.

Det inledande momentet i processen som infaller från det datum som Migrationsverket fattar ett beslut om avlägsnande med tillhörande tidsfrist kan dock regelstyras på så vis att handläggaren i samband med fastställandet av avlägsnandebeslutet samtidigt registrerar en artikel 3 uppskjuten/postponed. Om det beviljats en tidsfrist skrivs tidsfristen till artikel 3 så snart grundbeslutet fått laga kraft.

Givet det faktum att processen när det gäller tidsfrister är så pass dynamisk som den är och består av faktorer som gör att det kan vara svårt att fastslå ett sista datum för när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut, bör hanteringen vara manuell i de fall det inte sker någon förändring i processen. Efter denna tidpunkt måste således de registreringar som görs i SIS gällande ändringar av sista datum för tidsfristen ske manuellt. En automation som fångar upp förändringar i ärendet, exempelvis om tidsfristen för frivillig avresa förlängs, kan dock vara till ett stöd för verksamheten i processen. Det måste dock finnas ett utpekat ansvar för att vidta manuella åtgärder för att ändra registreringarna i SIS.

Den rättsliga bedömningen är att ovanstående förhållningssätt innebär att vi uppfyller kraven på miniminivå gällande registreringar i SIS i enlighet med 4.1(x) och 4.2.

6 Postponed/Uppskjutet avlägsnande

6.1.1 Sammanfattning

När Migrationsverket fattar beslut om tillfälligt/tidsbegränsat UAT ska detta registreras i SIS som att beslutet om avlägsnande är uppskjutet. Av artikel 3.5 i återvändandeförordningen framgår tydligt att varje tillfälligt uppskjutande av verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, omedelbart ska anges i registreringen om återvändande. En sådan registrering kan existera parallellt med ett tillfälligt/tidsbegränsat UAT. Gällande praxis ger vid handen att inhibitionsinstitutet inte kan användas i detta sammanhang.

6.1.2 Frågeställning

Vad finns det för utrymme att använda sig av det rättsliga institutet ”postponed” i samband med beslut om tillfälligt/tidsbegränsat UAT och vilka är förutsättningarna för att meddela inhibition i detta sammanhang?

6.1.3 Rättslig bedömning

I artikel 3.1 förordning 2018/1860 anges att ”Medlemsstater ska föra in registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande...” I artikel 3.5 i återvändandeförordningen anges vidare att ”Varje tillfälligt upphävande eller uppskjutande av verkställigheten av beslutet om återvändande, även till följd av ett överklagande, ska omedelbart anges i registreringen om återvändande.”

En bokstavstolkning av artikeln ger vid handen att samtliga former av beslut som innebär att en verkställighet av ett beslut om avlägsnande skjuts upp ska registreras i SIS. I detta sammanhang torde således även ett tidsbegränsat uppehållstillstånd omfattas av en skyldighet att registrera uppskjutande av verkställigheten i SIS. Av prop. 2021/22:222 framgår dock att det inte får finnas en registrering om återvändande i de fall en person har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige.

Regeringen har valt att tolka samrådsbestämmelserna i förordningen på så vis att de även ska gälla när beslut om återvändande och uppehållstillstånd fattas av en och samma medlemsstat. (Syftet med samrådsbestämmelserna är att undvika situationer när en medlemsstat har registrerat ett beslut om avlägsnande, samtidigt som personen har ett giltigt uppehållstillstånd eller en nationell visering i en annan medlemsstat.) Regeringens slutsats är alltså att om uppehållstillstånd beviljas, bör registreringen om återvändande tas bort, även om uppehållstillståndet är tidsbegränsat. Regeringen gör skillnad mellan denna situation och den situation där Migrationsverket beviljar anstånd med verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, utan att ett uppehållstillstånd meddelas. Då anser regeringen att det däremot är fråga om en uppdatering av den befintliga registreringen som alltså inte ska raderas.

En fråga som uppstår i detta sammanhang är om en utlänning kan ha både ett uppehållstillstånd och en registrering om återvändande samtidigt. Denna uppfattning grundar sig på att ett beslut om återvändande som är verkställbart i sig innebär en olaglig vistelse, samtidigt om ett uppehållstillstånd berättigar till vistelse. Uppfattningen är med andra ord att dessa två situationer inte kan föreligga vid samma tidpunkt. Denna slutsats, i och för sig av andra skäl, drar även regeringskansliet, vilket kommer till uttryck i lagens förarbeten (se ovan).

Det finns dock fog för tolkningen att det ska vara möjligt att registrera en spärr om återvändande i SIS samtidigt som ett tillfälligt uppehållstillstånd (TUT) meddelas på grund av verkställighetshinder (postponed). Det förekommer relativt ofta att beslutet om utvisning inte går att verkställa pga. att det föreligger hinder mot verkställighet.¹

¹ Detta följer av 1 kap. 7 § UtIL och rör dem som har uteslutits från flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring enl. 4 kap 2 b eller 4 kap 2 c §§ UtIL.

I de ärenden där utlänningar som utgör säkerhetshot utvisas med stöd av UtlL, meddelas TUT enligt 5 kap. 11 § UtlL för det fall det föreligger hinder mot verkställighet av utvisningsbeslutet.² Om regelverket tolkas på så sätt att det inte är möjligt att ha ett TUT och en spärr om återvändande i SIS samtidigt, är konsekvensen att Sverige inte kan synliggöra för andra medlemsstater vilka utlänningar som bedömts utgöra säkerhetshot, eller som utvisat pga. folkrättsförbrytelser, säkerhetshot, uteslutandegrund eller andra grova brott. Om utlänningarna i fråga inte finns spärrade i SIS och samtidigt har ett giltigt uppehållstillstånd, kan de alltså resa fritt i EU, samt korsa Schengens yttre gränser, utan att detta uppmärksammas. Detta innebär även att utlänningar som bedömts utgöra säkerhetshot, som lämnat Schengenområdet, kan återvända hit under den tid ett TUT är giltigt.

Då samrådsbestämmelserna (artiklarna 9-12) uttryckligen reglerar relationen mellan medlemsstaterna och då artikel 3.5 explicit anger att varje tillfälligt upphävande eller uppskjutande av verkställigheten av ett beslut om återvändande utan dröjsmål anges i registreringen om återvändande, är Migrationsverkets bedömning att den tolkning som görs av regeringen i detta avseende är alltför långtgående och att den inte är i enlighet med ordalydelsen i förordningen samt att artikel 3.5 bör ges företräde framför Regeringens tolkning. När det fattats ett beslut om TUT enligt 5 kap 11 § UtlL, då det samtidigt föreligger ett avlägsnandebeslut och återreseförbud, ska artikel 3 (uppskjuten) registreras i SIS och möjliggöra en växling till artikel 24 aktiv vid utresa för att fullfölja syftet med återvändandeförordningen.

7 Radering och växling

7.1.1 Sammanfattning

Bedömningen är att Polismyndigheten, utifrån befintliga förarbeten, ansvarar för radering/växling. Detta förutom de ärenden där Migrationsverket både är beslutande och verkställande myndighet.

² Se även lagen om särskild utlänningskontroll samt MIG 2008:21 om behovet av individuell prövning.

Även om det ”rättsliga ansvaret” aldrig kan övergå bör en myndighet kunna ta hjälp av en annan myndighet om det inte ingår myndighetsutövning i uppgiften. Samverkan bör kunna hanteras via en samverkansöverenskommelse och ett personuppgiftsbiträdesavtal.

Oavsett måste frågan om samverkan godkännas av Migrationsverkets resursägare.

7.1.2 Frågeställning

Ska Migrationsverket bistå/samverka med Polismyndigheten genom att inom ramen för SIS-processen utföra uppgifterna radering/växling fram till dess att Polismyndigheten utvecklat klart sitt gränssnitt mot det interna systemet Nepu. Frågan inkluderar även hanteringen av de träffrapporter som kommer överföras från Polismyndigheten till Migrationsverket.

7.1.3 Rättslig bedömning

Polismyndigheten är nationellt ansvarig och utpekad SIS-myndighet. Detta framgår av 16 § förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och tillhörande bilaga. Polismyndigheten ska upprätthålla funktionen att vara nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem (SIS) genom Sirenekontoret och ansvarig för den nationella delen av SIS enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 och rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II).

Bedömningen är att ovanstående ansvar även bör gälla för radering och växling. Detta framgår även av skrivningar i departementsskrivelsen 2019:27. Detta gäller förutom de ärenden där Migrationsverket både är beslutande och verkställande myndighet.

Migrationsverket varken kan eller ska överta ”skadeståndsansvaret” och utföra utpekad myndighetsutövning/förvaltningsuppgift åt Polismyndigheten. Även om det ”rättsliga ansvaret” aldrig kan övergå bör en myndighet kunna ta hjälp av en annan myndighet om det inte ingår myndighetsutövning/förvaltningsuppgifter i uppgiften.

Polismyndighetens bedömning är att överlämning av själva registreringarna till en annan myndighet inte är att överlämna myndighetsutövning och att detta inte avser frågan om att överlämna rätten/skyldigheten att avgöra om en registrering ska ske.

Polismyndighetens bedömning är att radering/växling bör anses innebära ett administrativt moment som kan utföras av en annan myndighet i en roll av biträde. Migrationsverket delar denna bedömning och anser att myndigheten i sin roll som personuppgiftsbiträde kan utföra radering/växling åt Polismyndigheten. Ansvar ligger fortfarande kvar på den myndighet som enligt lag eller förordning har ansvaret – däremot kan den andra myndigheten utföra själva raderingen/växlingen för den andre myndighetens räkning. Noterbart är sålunda att det fortfarande är Polismyndigheten som har det yttersta ansvaret.

Även om det ”rättsliga ansvaret” aldrig kan övergå bör en myndighet kunna ta hjälp av en annan myndighet om det inte ingår myndighetsutövning i uppgiften. Samverkan bör kunna hanteras via en samverkansöverenskommelse och ett personuppgiftsbiträdesavtal.

Det bör även klargöras att Migrationsverket får använda tilldelade behörigheter/behörighetsrollen i SIS för att som biträde utföra raderingar/växling i centrala SIS.

Behandlingen av uppgifter och gränssnitt mot Nepu bedöms vara en polisintern fråga.

Resursansvarig/huvudman hos Migrationsverket bör kontaktas då Migrationsverkets personal enligt nuvarande förslag i departementsskrivelsen kommer att utföra Polismyndighetens uppgifter. Detta bör stämmas av oavsett ambitionen att automatisera dessa moment.

8 Loggning

8.1 Loggning inom ramen för SIS processen³

Artikel 12 reglerar medlemsstaternas skyldighet att föra nationella loggar över all användning av den nationella delen av SIS i syfte att kunna kontrollera den. Bestämmelsen anger, liksom regleringen enligt SIS II-regelverket, vilka uppgifter som ska loggas, hur lång tid som loggarna ska sparas samt att de myndigheter som ansvarar för kontroll av behandlingen i SIS ska ha åtkomst till loggarna.

³ DS 2019:27, sidorna 86ff

När det gäller sökningar med fingeravtryck eller ansiktsbilder, vilket är en ny möjlighet i SIS, ska dock loggarna i stället för att visa de faktiska uppgifterna endast visa vilken typ av uppgifter som användes för sökningen. Möjligheten att radera loggar redan efter ett år efter det att de skapades tas vidare bort och i stället gäller att loggar som utgångspunkt ska sparas i tre år.

Polismyndigheten ska i egenskap av ansvarig myndighet för den nationella delen av SIS säkerställa att det förs loggar över behandlingen av uppgifter i SIS i den utsträckning som SIS-förordningarna kräver. Av artikel 12 framgår vilka krav som ställs på de loggar som Polismyndigheten ska föra. I dessa avseenden kräver bestämmelsen i artikel 12 därför inte några nationella författningsändringar.

Även tillsynsmyndigheten samt övriga behöriga myndigheter på nationell och europeisk nivå ska ha åtkomst till loggarna.

8.1.1 Loggningsansvar

Det är Polismyndigheten som ansvarar för loggningen av det nationella SIS systemet och kopplingen mot centrala SIS. Migrationsverket måste dock utföra egen loggning och logguppföljning gällande den egna personalens användning av SIS, dvs. sökningen mot SIS inom ramen för ärendehanteringssystemen.

9 Automation

9.1 Sammanfattning

Det finns inga formella hinder mot att använda automationsprocesser inom ramen för SIS-förordningarna. Dock föreligger krav på att följa specifika regler i form av GDPR art 22 och nationella regler som förvaltningslagen (2017:900).

9.2 Frågeställning

Finns det ur personuppgiftsdatabehandling några hinder mot automatisering inom ramen för SIS-förordningarna?

9.3 Rättslig bedömning

Det regelverk som är aktuellt är SIS-förordningarna, dataskyddsförordningen (GDPR) och förvaltningslagen. Regelverket kontrolleras bl.a. genom kravet på att den framtagna rättsliga checklistan för automation ska gås igenom.

Det finns rättslig grund för den föreslagna personuppgiftsbehandlingen i form av uppgift av allmänt intresse. Proportionalitetsbedömningen är avvägd i samband med införandet av SIS-förordningarna.

Det är viktigt att automationsmomenten som SIS-sökningen och träffrapporteringen säkerställer behandling av korrekta uppgifter.

Nedan följer rättsliga bedömningar gällande ett antal specifika frågor inom automationsområdet.

9.3.1 Avtalsreglering av automation inom ramen för personuppgiftsbiträdesförhållanden.

Utifrån automationens särskilda ställning inom ramen för dataskyddet finns det skäl att reglera automationen. Det är även av vikt att det finns en transparens i avtalsregleringen ifall det finns en rättighet, skyldighet eller möjlighet för personuppgiftsbiträdet att kunna utföra uppdraget med hjälp av automation.

Rättigheten, skyldigheten eller möjligheten att som personuppgiftsbiträde få automatisera uppdraget bör finnas med i personuppgiftsbiträdesavtalet eller i vart fall i de instruktioner som personuppgiftsansvarig ska lämna till personuppgiftsbiträdet.

9.3.2 Frågan om SIS-sökning ska bedömas som en automatiserad handläggning

SIS sökning ska ses som en automatiserad handläggning och bedömas enligt checklistan för automation i de fall där sökningen är en delprocess som faller inom ramen för Migrationsverkets it-utveckling/konstruktion. Sökningen behöver inte bedömas enligt checklistan om den sker med stöd av t.ex. tvingande EU-förordning och mot ett tekniskt gränssnitt eller konstruktion som Migrationsverket inte råder över.

En utgångspunkt ur ett rättsligt perspektiv, är att en sökning i SIS är en handläggningsåtgärd då den generellt sett kräver ett handläggningsmoment från handläggaren. Handläggaren måste aktivt vidta en åtgärd i processen för att kunna få ett resultat i SIS. I detta sammanhang är det dessutom viktigt att notera att handläggaren alltid måste bedöma resultatet av en sökning i SIS, även detta måste anses vara ett handläggningsmoment.

En integrerad SIS-sökning i en handläggningsprocess som inte kräver något aktivt moment från handläggaren är däremot en automatiserad handläggning enligt Migrationsverkets och tillsynsmyndighetens syn på automation.

Exempel på sådan handläggning är när en SIS-sökning genomförs inom ramen för E3:s process.

9.3.3 Frågan om radering och växling ska bedömas som ett beslut och/eller en automatiserad handläggning

Automation inkluderar registrering, handläggning och beslut. En myndighets åtgärd att utföra en radering eller växling i ett ärende, bör inte anses som vare sig myndighetsutövning eller förvaltningsuppgift.

Automatiserad radering/växling kan anses vara en sådan administrativ uppgift som bör kontrolleras av ansvarig myndighet även om det inte bedöms vara ett beslut i sig. Radering/växling bedöms endast vara en konsekvens av återvändandebeslutet.

10 Efterlevnad av dataskyddsregler inom ramen för SIS-processerna

10.1.1 Sammanfattning

Kraven på dataskydd är absolut och följer av tvingande bestämmelser dels i SIS- förordningarna men även i GDPR.

10.1.2 Frågeställning

Hur efterlevs reglerna om dataskydd i SIS-processerna och tillhörande regelverk?

10.1.3 Rättslig bedömning

I huvudsak är det GDPR som reglerar kraven på dataskydd inom ramen för SIS-processerna. Till detta kommer vissa specifika regleringar rörande dataskydd i SIS-förordningarna. Den centrala utgångspunkten i förordningarna är att personuppgifter endast ska behandlas i de fall det är nödvändigt. Det är även viktigt att de personuppgifter som behandlas är korrekta. Detta följer av artikel 5 i GDPR. I tillämpningen av dataskyddsreglerna måste nödvändigheten av att gallra personuppgifter beaktas. Dessutom måste personuppgiftsbehandlingen loggas i syfte att tillförsäkra en spårbarhet i processen. Detta kräver att det finns en fastställd behörighetsstyrning utifrån tilldelade roller och profiler.

Dataskyddet måste också tillgodoses i förhållande till den registrerade personen. Detta innebär att det måste finnas en möjlighet för den registrerade att få utdrag ur registret samt möjlighet att rätta felaktiga personuppgifter samt vidta rättsliga åtgärder i de fall grund för detta finns.

11 Användning av SIS inom ramen för medborgarskapsprocessen

11.1 Ska SIS-kontroll göras inom ramen för medborgarskapsprocessen?

11.1.1 Sammanfattning

Sökning i SIS ska genomföras inom ramen för medborgarskapsprocessen. Detta framgår såväl av författning som av förarbeten. En sådan sökning ska genomföras även om handläggningen pekar på ett avslagsbeslut. För det fall pass är tillgängligt i ärendet, bör även sökning i SIS på passnumret övervägas.

11.1.2 Frågeställning

Ska SIS-sökning göras i samtliga fall, även om handläggningen pekar på ett avslagsbeslut?

11.1.3 Rättslig bedömning

I 11 § i förordning (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem framgår att SIS-sökning ska genomföras i ärenden om medborgarskap.

Av artikel 23.1 i gränsförordningen framgår att myndigheten måste göra en sökning i SIS i syfte att kontrollera om det redan finns en registrering i SIS innan vi registrerar en art 3.

Mot bakgrund av att det saknas uttryckligt svenskt författningsstöd, förarbeten eller praxis rörande frågan om en SIS-sökning ska göras vid ett avslagsbeslut, är slutsatsen att det även bör göras en lämplighetsbedömning.

När en lämplighetsbedömning görs väger man i huvudsak följande faktorer mot varandra.

- Om myndigheten har uppgifter som är tillräckliga för att fatta avslagsbeslut, om så är fallet kan en SIS-sökning (inom ramen för GDPR) ses som en överskottsbehandling.
- Vid beaktande av processeffektiviteten, skulle en ”obehövlig” sökning kunna ses som negativt.
- Att myndigheten säkerställer att alla omständigheter blir utredda.

- Inom ramen för principen om likabehandling bör en SIS-sökning göras i alla ärenden, dvs. både beviljade- och avslagsbeslut.
- Genom en SIS-sökning bidrar myndigheten till utredningen av den enskilde individen inom ramen för SIS.

Samtliga ovan nämnda faktorer är viktiga och legitima, men kan i vissa avseenden sägas stå emot varandra. Ett exempel på det är överskottsbehandling i relation till principen om likabehandling. Detta då en likabehandling samtidigt kan leda till en överskottsbehandling. De faktorer som kan te sig motsägelsefulla i förhållande till varandra, måste således vägas mot varandra i en lämplighetsbedömning.

Givet de faktorer som finns att beakta vid en sådan bedömning, är slutsatsen att utgångspunkten bör vara att myndigheten ska genomföra SIS-sökningar i samtliga ärenden, oaktat om det är fråga om beviljande eller avslag. Fördelen med ett sådant förhållningssätt - utöver ett säkerställande av att samtliga omständigheter utreds, att myndigheten garanterar principen om likabehandling samt bidrar till utredningen av en enskild individ inom ramen för SIS - är att alla omständigheter som har bidragit till avslaget framgår i skälen till beslutet vilket ger en tydlighet till alla inblandade inför en omprövning eller överklagande. När det gäller barn i familj uppstår frågan om en SIS-sökning ska göras gällande barnet och hur i så fall en sådan sökning ska registreras i och med att barnet är en biperson i processen. Givet att SIS inte gör någon skillnad mellan barn och vuxna, är bedömningen att även barnen bör omfattas av en sökning i SIS. I och med att barnet inte är självständigt registrerat, är en lämplig lösning att sökning rörande barn registreras i huvudpersonens ärende.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en sökning i SIS måste göras av både rättsliga och lämpliga skäl, även om det är fråga om ett avslagsbeslut.

11.1.4 Frågeställning

Behöver medborgarskapsprocessen inkludera en SIS-sökning med passnummer när ett sådant är tillgängligt?

11.1.5 Rättslig bedömning

Även om passnummer inte är en minimiuppgift enligt SIS-förordningarna så är ett bedömt äkta pass den handling som har högst bevisvärde i samband med utredning och beslut. För det fall pass är tillgängligt i ärendet, bör även sökning i SIS på passnumret övervägas.

Behovet av rättssäkerhet i sökningen med passnummer väger över framför det arbete som det innebär att manuellt registrera passnumret.

I detta sammanhang bör möjliga kompensatoriska lösningar nämnas. För det första kan passläsare underlätta registreringsarbetet. För det andra bedöms passnummer vara en nödvändig personuppgift för handläggningen av medborgarskapsärendet och tillhörande identitetsanalys. Det innebär att passnummer kan inhämtas redan i samband med att sökande fyller i sina uppgifter i e-tjänsten.

12 Övergångsbestämmelser

12.1 Sammanfattning

Innan de nya SIS-förordningarna träder i kraft, ska Migrationsverket inte utföra de förvaltningsuppgifter som åligger dem i enlighet med dessa förordningar. För det fall det av förordningstexten framgår att ett sådant ansvar redan åligger myndigheten, ska dock sådana förvaltningsuppgifter utföras.

12.2 Frågeställning

Har Migrationsverket möjlighet att själva registrera art. 24 efter ikraftträdandet av SIS-förordningarna *även* i ärenden som är beslutade före detta datum?

12.3 Rättslig bedömning

På sidan 79 i regeringens proposition 2020/21:222 - *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem* – framgår att de bedömer att det inte föreligger några behov av övergångsbestämmelser förutom i de delar som direkt anges i SIS-förordningarna. Detta ställningstagande måste förstås som att det inte föreligger något ansvar för Migrationsverket att utföra några förvaltningsuppgifter innan det datum som förordningarna träder i kraft. Där det av förordningarna tydligt framgår att det kommer att finnas ett ansvar för en medlemsstats migrationsmyndighet ska det dock anses föreligga ett ansvar för Migrationsverket att genomföra förvaltningsuppgifter.

För de ärenden där Polismyndigheten fattat grundbeslutet, övergår myndighetsansvaret och därmed ansvaret för förvaltningsuppgifter till Migrationsverket i samband med ikraftträdandedatum gällande SIS-förordningarna.

När det gäller administrativa registreringar som åligger myndigheterna till följd av de nya SIS-förordningarna, bör detta kunna regleras genom en samarbetsöverenskommelse och ett kompletterande personuppgifts-biträdesavtal. Ett exempel på en åtgärd som utgör en administrativ registrering är radering/växling. Detta är åtgärder som är konsekvenser i processen och inte något som utgör ett beslut.

13 Nödvändigheten av att behandla Schengen-id

13.1 Sammanfattning

Mot bakgrund av att Schengen-ID är en nödvändig och sammanhållande uppgift, måste den behandlas i såväl N-SIS som C-SIS.

13.2 Frågeställning

Behöver Schengen-ID behandlas?

13.3 Rättslig bedömning

Ett Schengen-ID är en indirekt personuppgift som är nödvändig för att hålla samman övriga uppgifter som är hänförliga till en specifik individ.

14 PUB-avtalskrav när Migrationsverket blivit handläggande myndighet – en övergångsperiod

14.1 Sammanfattning

För det fall att en uppgift inte innefattar myndighetsutövning, kan en myndighet inom ramen för samverkansavtal få bistånd från en annan myndighet när det gäller registreringar av uppgifter.

En nödvändig förutsättning för ett sådant förfarande är att det finns ett personuppgiftsbiträdesavtal och en övergripande samverkansreglering.

14.2 Frågeställning

Kan Polismyndigheten bistå Migrationsverket med radering och växling i SIS?

14.3 Rättslig bedömning

Om en uppgift inte innefattar myndighetsutövning, kan en myndighet inom ramen för samverkansavtal bistå en annan myndighet när det gäller registreringar av uppgifter. En nödvändig förutsättning för ett sådant förfarande är att det finns ett personuppgiftsbiträdesavtal och en övergripande samverkansreglering.

15 Informationssäkerhet

15.1 Sammanfattning

Migrationsverket har genomfört informationssäkerhetsanalys och konsekvensbedömning avseende implementeringen av förordningarna. Migrationsverket ska genomföra de åtgärder som följer framtagna handlingsplaner.

15.2 Nödvändiga informationssäkerhetsåtgärder

Migrationsverket måste genomföra de nödvändiga informationssäkerhetsåtgärder som bl.a. följer av SIS-förordningarna och GDPR.

15.3 Kontrollövningar

Migrationsverket har genomfört en informationssäkerhetsanalys (ISA) gällande de lösningar som levereras. ISA-övningen har bl.a. dokumenterat de behov- och risker som finns med en föreslagen behörighetsstyrning. Migrationsverket har också genomfört en konsekvensbedömning utifrån att det ska användas automation inom ramen för processen. Processerna kommer inte innehålla några automatiserade beslut.

16 Korrelations-ID

16.1 Sammanfattning

Migrationsverket ska skicka över användar-ID till Polismyndigheten för deras loggning och kontroller. Detta bedöms som nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna utföra sina kontroller utifrån sitt ansvar av att vara nationellt utpekad registermyndighet och ansvar för att tillhandahålla både en teknisk åtkomst och direktåtkomst till Migrationsverket.

16.2 Frågeställning

Ska Migrationsverket skicka korrelations-ID eller användar-ID till Polismyndigheten för loggning och kontroll?

16.3 Rättslig bedömning

Bedömningen är att Migrationsverket måste skicka faktiskt användar-ID till Polismyndigheten. Det räcker således inte med att skicka korrelations-ID, dvs. angivelse av händelsen. Denna ordning följer ytterst av SIS-förordningarna.

Migrationsverket ska parallellt skapa både användar- och systemloggar kopplade till SIS-användningen i förhållande till berörda ärendehanteringssystem. Migrationsverket ska genomföra proaktiv logguppföljning för att kunna upptäcka om någon handläggare inte använder systemen i enlighet med instruktioner och anvisningar.

Vid behov ska Migrationsverket respektive Polismyndigheten kunna få ut loggar ifrån varandra för att kunna genomföra komplett logganalys vid t.ex. inträffade incidenter.

Bedömningen är att det även ska skapas korrelations-ID i de fall ansvarig handläggare genom t.ex. beslut om åtvändande startar automationsprocesser. Syftet med detta är att skapa en spårbarhet i ärendehanteringssystemen. Detta måste dock skiljas från det ansvar som följer enligt arbetsordning och delegationsordningar avseende ansvar för själva automationsprocessen och automatiserade beslut. Loggningen ska säkerställa var ansvaret för manuell handläggning upphör och var ansvaret för automationen tar vid.

17 Statistik

En fråga som uppstått avser vilken organisation som ansvarar för att skapa statistik från t.ex. träffrapporteringen. Det övergripande ansvaret för detta faller på Polismyndigheten som utifrån sitt huvudansvar för det nationella SIRENE-kontoret också ansvarar för statistiksammanställning.

Migrationsverket kan dock i vissa fall ha anledning att skapa statistik för träffrapporter och särskilt för de delar som avser återvändandeprocessen.