

Migrations- och asylpakten

Volym 1

Ds 2025:30



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Åtta45, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1417-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1418-4 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Volym 1

Förkortningslista	23
Sammanfattning	37
1 Författningsförslag.....	53
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	53
1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken (1949:381)	119
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	120
1.4 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	122
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	124
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	126
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	128
1.8 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	129
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	132
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.....	134

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare	138
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	140
1.13	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	143
1.14	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	145
1.15	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	147
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	149
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd	151
1.18	Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	152
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	157
1.20	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	159
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	161
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende.....	164
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall	166

1.24	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	168
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten	190
1.26	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	193
1.27	Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	194
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd	195
1.29	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30).....	196
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:504) om internationellt polisiärt arbete	198
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.....	201
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten	207
1.33	Förslag till ändring i föreslagna mottagandelagen (2026:00)	213
1.34	Förslag till ändring i föreslagna mottagandeförordningen (2026:00)	220
2	Ärendet	223
3	Allmänna utgångspunkter	225
3.1	Inledning.....	225
3.2	Allmänna utgångspunkter för anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt	225
3.2.1	EU-förordningar och förhållandet till nationell rätt.....	225

3.2.2	Genomförande av EU-direktiv i svensk rätt	226
3.2.3	Hänvisningsteknik	227
3.3	Regeringsformen	228
3.4	Internationella regelverk av betydelse	231
3.4.1	Europakonventionen	231
3.4.2	EU:s rättighetsstadga	243
3.4.3	Genèvekonventionen	245
3.4.4	FN:s konvention mot tortyr	248
3.4.5	Barnkonventionen	248
3.4.6	FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	254
3.4.7	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	255
3.5	Andra utredningar	255
3.5.1	Mottagandeutredningen	255
3.5.2	Förvarsutredningen	259
3.5.3	Övriga utredningar	274
4	Migrations- och asylpakten	277
5	Asylprocedurförordningen	281
5.1	Inledning	281
5.2	Det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet	282
5.3	Anpassning av svensk rätt till asylprocedurförordningen	283
5.3.1	Systematiken i asylförfarandet	284
5.3.2	Definitioner	288
5.3.3	Beslutande myndighet och andra behöriga myndigheter	291
5.3.4	Allmänna garantier för sökanden	302
5.3.5	Sökandens skyldigheter och kommunikation med sökanden	307
5.3.6	Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet	310
5.3.7	Personliga intervjuer	318
5.3.8	Åldersbedömning av underåriga	321

5.3.9	Göra, registrera och lämna in en ansökan om internationellt skydd	335
5.3.10	Handlingar som ska tillhandahållas sökanden	342
5.3.11	Ansökningar för vuxna i beroendeställning, medföljande barn och ensamkommande barn	344
5.3.12	Prövningen av ansökningar om internationellt skydd	349
5.3.13	Handläggningstid hos Migrationsverket.....	352
5.3.14	Beslut om ansökningar om internationellt skydd	355
5.3.15	Beslut om återvändande enligt artikel 37	358
5.3.16	Återkallande av ansökningar om internationellt skydd	360
5.3.17	Gränsförfaranden.....	363
5.3.18	Efterföljande ansökningar.....	372
5.3.19	Säkra länder	377
5.3.20	Återkallande av internationellt skydd	385
5.3.21	Rätten till effektivt rättsmedel.....	387
5.3.22	Överklagandefrister.....	394
5.3.23	Överklagandets suspensiva verkan	401
5.3.24	Handläggningstid hos migrationsdomstolarna....	408
5.3.25	Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt	412
5.3.26	Övriga författningsåtgärder	413
6	Skyddsgrundsförordningen	417
6.1	Inledning.....	417
6.2	Det första och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet	418
6.3	Anpassning av svensk rätt till skyddsgrundsförordningen	418
6.3.1	Definitioner	419
6.3.2	Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada och aktörer som ger skydd	421
6.3.3	Flyktingar.....	421
6.3.4	Subsidiärt skyddsbehövande	424
6.3.5	Information som ska ges till personer som beviljats internationellt skydd.....	426

6.3.6	Uppehållstillstånd för familjemedlemmar (familjesammanhållning)	427
6.3.7	Uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd.....	435
6.3.8	Resehandlingar	441
6.3.9	Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt.....	446
6.3.10	Ändringar i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.....	447
6.3.11	Övriga författningsåtgärder.....	450
7	Screeningförrordningen	453
7.1	Inledning	453
7.2	Schengenregelverket.....	455
7.2.1	Gränskodexens bestämmelser om gränskontroll	455
7.2.2	Informationsutbyte som en del av Schengensamarbetet.....	459
7.3	Nationella regler om inresa och gränskontroller.....	462
7.3.1	Inledning.....	462
7.3.2	Villkor för inresa och vistelse i Sverige.....	462
7.3.3	In-och utresekontroll.....	463
7.3.4	De tillfälligt återinförda gränskontrollerna	467
7.3.5	Inre utlänningskontroll.....	468
7.3.6	Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll.....	471
7.3.7	Polisiära befogenheter i gränsnära områden.....	472
7.4	Förordningens inledande bestämmelser	474
7.5	Screeningmyndigheter.....	477
7.5.1	Förordningens bestämmelser om screeningmyndigheter och de olika momenten i screeningprocessen	477
7.5.2	Myndigheter som bör ansvara för screeningprocessen.....	485
7.6	Personer som omfattas av krav på screening	492
7.6.1	Screening vid den yttre gränsen	492

7.6.2	Screening inom territoriet.....	493
7.6.3	Artiklarna 5 och 7 kräver inte några kompletterande bestämmelser.....	495
7.7	Begreppet inresa enligt förordningen och enligt nationell rätt	496
7.8	Platser lämpliga för screening	499
7.9	Hur personer som genomgår screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna	501
7.9.1	Inledande utgångspunkter	501
7.9.2	Förordningens bestämmelser om genomförandet av screening	502
7.9.3	Skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 UtlL bör utökas till att även avse genomförandet av screening	503
7.9.4	Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare som inte söker internationellt skydd ska kompletteras med en ny grund för uppsikt och förvar	510
7.9.5	De tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd omfattas av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar	519
7.9.6	Om tiden för slutförande av screening	527
7.9.7	Kontakt med personer som genomgår screening för rättslig rådgivning	528
7.9.8	Levnadsstandard	529
7.10	Behov av kompletterande bestämmelser till de olika momenten i screeningprocessen	530
7.10.1	Inledande utgångspunkter	530
7.10.2	Hälsokontrollen enligt artiklarna 12.1 och 12.2	531
7.10.3	Sårbarhetskontrollen enligt artiklarna 12.3–5.....	544
7.10.4	Identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.....	547
7.10.5	Säkerhetskontrollen och behovet av kompletterande nationella bestämmelser.....	556

7.10.6	Registrering av biometriska uppgifter samt bestämmelserna i artiklarna 16–18 om sökning i databaser, screeningformulär och avslutande åtgärder	561
7.11	Övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen	563
7.11.1	Inledande utgångspunkter	563
7.11.2	Förordningens bestämmelser om en oberoende övervakningsmekanism	563
7.11.3	Framtagna riktlinjer vid tillsättande av en övervakningsmekanism.....	566
7.11.4	Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern	570
7.11.5	Institutet för mänskliga rättigheter	582
7.11.6	Förslag om ny myndighet för tillsyn över bl.a. migrationsområdet	583
7.11.7	Sverige uppfyller kraven på övervakningsmekanismen.....	585
7.12	Rätten till information	589
7.13	Personuppgiftsbehandling och informationsöverföring....	591
7.13.1	Inledande utgångspunkter	591
7.13.2	Dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling	592
7.13.3	Behovet av ändringar i nationell rätt i personuppgiftshänseende	598
7.13.4	Informationsöverföring mellan myndigheter.....	602
7.14	Ändringar i VIS-förordningen genom artikel 20.....	612
7.14.1	Om VIS-förordningen	612
7.14.2	Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen.....	614
7.14.3	Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i VIS-förordningen.....	615
7.14.4	Ändringarna i VIS-förordningen föranleder inte några författningsåtgärder.....	617
7.15	Ändringar i in- och utreseförordningen genom artikel 21	618
7.15.1	In- och utreseförordningen	618

7.15.2	Anpassning av svensk rätt till in- och utresesystemet	620
7.15.3	Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i in- och utreseförordningen	621
7.15.4	Ändringarna i in- och utreseförordningen föranleder inte några författningsåtgärder	622
7.16	Ändringar i Etias-förordningen genom artikel 22	623
7.16.1	Etias-förordningen	623
7.16.2	Anpassning av svensk rätt till Etias-förordningen	625
7.16.3	Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i Etias-förordningen	626
7.16.4	Ändringarna i Etias-förordningen föranleder inte några författningsåtgärder	628
7.17	Övriga bestämmelser	629
8	Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening	631
8.1	Inledning.....	631
8.2	Ändringar i förordningen om Ecris-TCN.....	631
8.2.1	Förordningen om Ecris-TCN	631
8.2.2	Nationell rätt	635
8.2.3	Ändringar i förordningen om Ecris-TCN	639
8.2.4	Ändringarna i förordningen om Ecris-TCN föranleder inte några författningsåtgärder	642
8.3	Ändringar i EU:s förordningar om interoperabilitet.....	645
8.3.1	EU:s förordningar om interoperabilitet.....	645
8.3.2	Anpassning av nationell rätt till interoperabilitetsförordningarna	648
8.3.3	Ändringar i interoperabilitetsförordningarna genom screeningförordningen och förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening.....	649
8.3.4	Ändringarna i EU:s förordningar om interoperabilitet föranleder inte några författningsåtgärder.....	651

9	Eurodacförordningen	653
9.1	Inledning	653
9.1.1	Systemet Eurodac i korthet	653
9.1.2	Eurodacförordningen.....	654
9.2	Anpassning av svensk rätt till Eurodacförordningen	655
9.2.1	Inledande bestämmelser	656
9.2.2	Eurodacs allmänna struktur och tekniska utformning samt interoperabilitet	657
9.2.3	Biometriska uppgifter	659
9.2.4	Administrativa åtgärder i samband med upptagning av biometriska uppgifter.....	675
9.2.5	Fler personuppgifter ska läggas in i Eurodac	692
9.2.6	Åtkomst till de uppgifter som har registrerats i Eurodac.....	693
9.2.7	Förfarande för jämförelse av uppgifter	696
9.2.8	Lagring, radering och markering av uppgifter.....	697
9.2.9	Åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål	697
9.2.10	Dataskydd och personuppgiftsansvar.....	700
9.2.11	Sekretess	719
9.2.12	Övriga bestämmelser	723
10	Asyl- och migrationshanteringsförordningen.....	725
10.1	Inledning	725
10.2	Dublinförordningen	726
10.2.1	2003 års Dublinförordning	726
10.2.2	Den omarbetade Dublinförordningen.....	726
10.3	Asyl- och migrationshanteringsförordningen	727
10.3.1	Definitioner	728
10.3.2	Gemensam ram för asyl- och migrationshantering.....	730
10.3.3	Kriterier och mekanismer för att fastställa ansvarig medlemsstat	731
10.3.4	Solidaritet.....	749
10.3.5	Allmänna bestämmelser.....	751

10.4	Anpassning av svensk rätt till asyl- och migrationshanteringsförordningen	752
10.4.1	Förordningens inledande bestämmelser	752
10.4.2	Den gemensamma ramen för asyl- och migrationshantering	752
10.4.3	De allmänna principerna och skyddsåtgärderna när ansvarig medlemsstat fastställs	753
10.4.4	Kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat	756
10.4.5	Skyldigheterna för ansvarig medlemsstat	757
10.4.6	Förfarandet	757
10.4.7	Det administrativa samarbetet	765
10.4.8	Förlikningsförfarandet	766
10.4.9	Solidaritetsreglerna	767
10.4.10	De allmänna bestämmelserna	767
10.4.11	Övriga författningsändringar	768

Volym 2

11	Mottagandedirektivet	771
11.1	Inledning	771
11.2	Det ursprungliga och det omarbetade mottagandedirektivet	772
11.2.1	Det ursprungliga mottagandedirektivet	772
11.2.2	Det omarbetade mottagandedirektivet	772
11.3	Det nya omarbetade mottagandedirektivet	772
11.4	Genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet	774
11.4.1	Terminologin i den svenska utlänningsrätten	774
11.4.2	Information om mottagningsvillkor till sökande	774
11.4.3	Handlingar som ska tillhandahållas sökande	777
11.4.4	Områdesbegränsning samt boende- och anmälningsskyldighet	781
11.4.5	Kontroll av sökande som inte bor på asylboende	807

11.4.6	Rörelsebegränsning när sökande befinner sig i gränsförfarandet	809
11.4.7	Allmän ordning och avvikanderisk	812
11.4.8	Förvar.....	819
11.4.9	Garantier för sökande som tas i förvar	844
11.4.10	Förhållanden för förvar.....	855
11.4.11	Förvar av sökande med särskilda mottagandebehov	863
11.4.12	Underårigas skolgång och utbildning	874
11.4.13	Tillträde till arbetsmarknaden	880
11.4.14	Språkkurser och yrkesutbildning	891
11.4.15	Materiella mottagningsvillkor samt hälso- och sjukvård.....	896
11.4.16	Sökandes skyldighet att bekosta mottagandet samt hälso- och sjukvård	908
11.4.17	Indragning av mottagningsvillkor om sökande befinner sig i fel medlemsstat	913
11.4.18	Inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor	918
11.4.19	Sökande med särskilda mottagandebehov	928
11.4.20	Kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde	933
11.4.21	Åtgärder för att effektivisera mottagningssystemet	943
12	Förordningen om återvändandegränsförfarande	947
12.1	Inledning	947
12.2	Förordningens inledande bestämmelser	947
12.3	Gränsförfarande för återvändande.....	949
12.3.1	Förordningens bestämmelser om gränsförfarande för återvändande	949
12.3.2	Förordningens bestämmelser om förvar	950
12.3.3	Om återvändandedirektivets bestämmelser	951
12.3.4	Bestämmelsen i artikel 4.1 kräver en upplysningsbestämmelse i UtlL	954

12.3.5	Bestämmelserna om förvar är direkt tillämpliga men ska kompletteras med en möjlighet att besluta om uppsikt på samma grunder	955
12.3.6	Övriga bestämmelser i artiklarna 4 och 5 föranleder inte författningsändringar.....	957
12.4	Krissituationer och rättslig rådgivning	959
12.4.1	Åtgärder som i en krissituation är tillämpliga på gränsförfarandet för återvändande.....	959
12.4.2	Kontakt med personer som befinner sig i återvändandegränsförfarandet för rättslig rådgivning.....	960
12.5	Förfaranderegler och särskilda bestämmelser och garantier	961
12.6	Övriga bestämmelser	962
12.6.1	Ändringar av förordning (EU) 2021/1148.....	962
12.6.2	Slutbestämmelser	963
13	Vidarebosättningsförordningen	967
13.1	Inledning.....	967
13.1.1	Kort om det svenska systemet för vidarebosättning	967
13.2	Anpassning av svensk rätt till vidarebosättningsförordningen.....	968
13.2.1	Unionsramen och unionsplanen för vidarebosättning	968
13.2.2	Kraven för inresa, skäl för vägran och samtycke.....	970
13.2.3	Förfarandet för inresa.....	971
13.2.4	Övriga bestämmelser.....	976
14	Krishanteringsförordningen.....	979
14.1	Inledning.....	979
14.2	Anpassning av svensk rätt till krishanteringsförordningen.....	979

14.2.1	Förordningens allmänna bestämmelser	979
14.2.2	Styrning	981
14.2.3	Solidaritetsåtgärder	983
14.2.4	Undantag	985
14.2.5	Påskyndat förfarande	990
14.2.6	Övriga bestämmelser	992
15	Bestämmelser om ensamkommande barn i EU:s migrations- och asylpakt	995
15.1	Inledning	995
15.2	Nationella bestämmelser om ställföreträdare för ensamkommande barn.....	995
15.2.1	Lagen om god man för ensamkommande barn ...	995
15.2.2	Särskilt förordnad vårdnadshavare	999
15.3	Asylprocedurförordningens bestämmelser om företrädare för barn	1001
15.3.1	Asylprocedurförordningen.....	1001
15.3.2	Anpassning av svensk rätt till asylprocedurförordningens bestämmelser om företrädare för barn.....	1005
15.4	Det nya omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser om ensamkommande barn	1012
15.4.1	Det nya omarbetade mottagandedirektivet	1012
15.4.2	Genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser om ensamkommande barn	1015
15.5	Asyl- och migrationshanteringsförordningens bestämmelser om garantier för underåriga	1017
15.5.1	Asyl- och migrationshanteringsförordningen....	1017
15.5.2	Anpassning av svensk rätt till asyl- och migrationshanteringsförordningens bestämmelser om företrädare för barn	1021
15.6	Screeningförordningens bestämmelser om garantier för underåriga.....	1023
15.6.1	Screeningförordningen	1023

15.6.2	Anpassning av nationell rätt till screeningförordningens bestämmelser om garantier för underåriga.....	1024
15.7	Eurodacförordningens bestämmelser om underåriga	1026
15.7.1	Eurodacförordningen	1026
15.7.2	Anpassning av svensk rätt till Eurodacförordningens bestämmelser om underåriga.....	1027
15.8	Skyddsgrundsförordningens bestämmelser om ensamkommande barn	1028
15.8.1	Skyddsgrundsförordningen	1028
15.8.2	Anpassning av svensk rätt till skyddsgrundsförordningens bestämmelser om ensamkommande barn.....	1031
16	Medborgare i andra EU-stater	1037
16.1	Inledning.....	1037
16.2	Anpassning av svensk rätt för EU-medborgare	1037
17	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	1041
17.1	Asylprocedurförordningen.....	1041
17.2	Skyddsgrundsförordningen	1042
17.3	Screeningförordningen	1044
17.4	Eurodacförordningen	1045
17.5	Asyl- och migrationshanteringsförordningen.....	1046
17.6	Det nya omarbetade mottagandedirektivet	1047
17.6.1	Mottagandeutredningen	1047
17.6.2	Förvarsutredningen	1047
17.7	Förordningen om återvändandegränsförfarande	1048
17.8	Vidarebosättningsförordningen	1049
17.9	Krishanteringsförordningen.....	1049
17.10	Ensamkommande barn	1050

17.11	Medborgare i andra EU-stater.....	1051
18	Konsekvenser	1053
18.1	Inledning	1053
18.2	Utgångspunkter och förutsättningar för konsekvensanalysen.....	1054
18.2.1	Bristande samhällsekonomisk effektivitet i nuvarande regelverk	1055
18.2.2	Fördelningspolitiska konsekvenser.....	1057
18.2.3	Nollalternativet – vad händer om ingenting görs?.....	1059
18.3	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	1060
18.3.1	Sveriges internationella åtaganden	1060
18.3.2	FN:s konvention om mänskliga rättigheter	1060
18.3.3	Europakonventionen	1061
18.3.4	FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)	1061
18.3.5	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)	1062
18.4	Vilka berörs av förslagen?	1063
18.5	Konsekvenser för statliga myndigheter	1064
18.5.1	Migrationsverket	1064
18.5.2	Polismyndigheten	1073
18.5.3	Domstolar.....	1082
18.5.4	Säkerhetspolisen.....	1088
18.5.5	Kriminalvården.....	1090
18.5.6	Kustbevakningen.....	1091
18.5.7	Tullverket.....	1092
18.5.8	Statens servicecenter.....	1093
18.5.9	Institutet för mänskliga rättigheter	1093
18.5.10	Integritetsskyddsmyndigheten	1094
18.5.11	Riksdagens ombudsmän	1095
18.6	Statsfinansiella konsekvenser.....	1096
18.6.1	Direkta kostnader för statliga myndigheter	1096
18.7	Konsekvenser för kommuner och regioner	1097

18.7.1	Konsekvenser för kommuner	1097
18.7.2	Konsekvenser för regionerna.....	1098
18.8	Konsekvenser för civilsamhället.....	1101
18.9	Konsekvenser för de migrationspolitiska målen.....	1101
18.10	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	1102
18.11	Konsekvenser för brottslighet, fusk och felaktiga utbetalningar	1102
18.11.1	Brottsligheten	1103
18.11.2	Den brottsförebyggande verksamheten.....	1104
18.11.3	Fusk och felaktiga utbetalningar	1104
18.12	Konsekvenser för jämställdheten.....	1105
18.13	Konsekvenser för barn och ungdomar	1105
18.14	Konsekvenser för den personliga integriteten	1106
18.15	Konsekvenser för miljön	1106
19	Författningskommentar	1107
19.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	1107
19.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken (1949:381).....	1139
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	1139
19.4	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	1140
19.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård	1140
19.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.....	1140
19.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	1141

19.8	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	1141
19.9	Förslaget till ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	1143
19.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn	1143
19.11	Förslaget till lag om ändring av lagen (2008:290) om godkännande för huvudforskningsmän att ta emot gästforskare	1145
19.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	1146
19.13	Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	1147
19.14	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)	1147
19.15	Förslaget till ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ...	1148
19.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	1148
19.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd	1149
19.18	Förslaget till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	1149
19.19	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	1151
19.20	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	1152
19.21	Förslaget till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	1153

19.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende	1153
19.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall.....	1154
19.24 Förslaget till ändring i föreslagna mottagandelagen (2026:00)	1154

Bilagor

Bilaga 1	Det nya omarbetade mottagandedirektivet.....	1159
Bilaga 2	Skyddsgrundsförordningen.....	1195
Bilaga 3	Asylprocedurförordningen	1229
Bilaga 4	Förordningen om återvändandegränsförfarande	1305
Bilaga 5	Vidarebosättningsförordningen.....	1315
Bilaga 6	Asyl- och migrationshanteringsförordningen	1333
Bilaga 7	Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening.....	1405
Bilaga 8	Screeningförordningen	1411
Bilaga 9	Eurodacförordningen	1439
Bilaga 10	Krishanteringsförordningen.....	1509

Förkortningslista

I denna promemoria används bl.a. följande förkortningar:

AMIF	Asyl-, migrations- och integrationsfonden
Asyl- och migrationshanteringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013
Asylprocedurförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
CIR	EU-gemensam databas för identitetsuppgifter

Dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF
Dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
Det första asylprocedurdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus
Det nya omarbetade mottagandedirektivet, det nya direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som

	ansöker om internationellt skydd (omarbetning)
Det omarbetade asylprocedurdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning)
Det omarbetade mottagandedirektivet, det tidigare direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)
Det ursprungliga mottagandedirektivet	Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna
Dublinförordningen, den omarbetade Dublinförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelands-medborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning)
Ecris-TCN	EU:s system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar

	mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer
Etias	EU:s system för reseuppgifter och resetillstånd
Etias-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226
EUAA	Europeiska unionens asylbyrå
Eu-Lisa	Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa
Eurodacförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från

	medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013
Europakonventionen	Europeiska konventionen 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europol	Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning
EU:s förordningar om interoperabilitet	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informations-system på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande

	av en ram för interoperabilitet mellan EU-informations-system på området polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816
EU:s förordning om Ecris-TCN	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/816 av den 17 april 2019 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN) för att komplettera det europeiska informations-systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister och om ändring av förordning (EU) 2018/1726
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FMA	Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.
FN:s konvention mot tortyr	FN:s konvention 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

	(Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1352 av den 14 maj 2024 om ändring av förordningarna (EU) 2019/816 och (EU) 2019/818 i syfte att införa screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna
Förordningen om återvändandegränsförfarande	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148
Förordning (EU) 2019/817	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informations-system på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF

Förordning (EU) 2019/818	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informations-system på området polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816
Förvarsutredningen	2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15)
Genèvekonventionen	1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (Convention Relating to the Status of Refugees)
In- och utreseförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till inoch utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och

	förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011
In- och utresesystemet	EU:s in- och utresesystem för registrering av in- och utrese-uppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelands-medborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser
Kodex om Schengengränserna, gränskodexen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer
Kommissionen	Europeiska kommissionen
Krishanteringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LSU	Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar
LSU-utredningen	LSU-utredningen (Ju 2024:10)
Massflyktsdirektivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv

	tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta
Miniminivåutredningen	Miniminivåutredningen (Ju 2023:18)
Mottagandeutredningen	Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Polisens brottsdatalog	lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område
RF	Regeringsformen
Rådet	Europeiska rådet
Screeningförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817
SIS	Schengens informationssystem

SIS-förordningarna

Samlingsnamn för 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)

Skyddsgrundsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av direktiv 2011/95/EU
UNHCR	FN:s Flyktingkommissariat
UtlF	utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	utlänningslagen (2005:716)
Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring	Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring (Dir. 2024:68)
Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet	Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)
Vidarebosättningsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om

	ändring av förordning (EU) 2021/1147
VIS	Informationssystemet för viseringar
Viseringskodexen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar
VIS-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om Informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet av information mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelse, viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd
Återvändandedirektivet	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
Ändringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU)

2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informations-systemet för viseringar

2013 års Eurodacförordning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning)

Sammanfattning

Migrations- och asylpakten

EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Regelverket bygger på fyra huvudsakliga områden: säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden, solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstater samt ett fördjupat samarbete med länder utanför EU. Pakten trädde i kraft den 11 juni 2024 och börjar tillämpas fullt ut efter en övergångsperiod på två år.

I promemorian lämnas förslag om anpassning av svensk rätt utifrån följande förordningar:

- Asylprocedurförordningen.
- Skyddsgrundsförordningen.
- Screeningförordningen.
- Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening.
- Eurodacförordningen.
- Asyl- och migrationshanteringsförordningen.
- Förordningen om återvändandegränsförfarande.
- Vidarebosättningsförordningen.
- Krishanteringsförordningen.

Vidare lämnas förslag till genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Syftet med de lämnade förslagen är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av de aktuella rättsakterna samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten.

Asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen syftar till att effektivisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas förfaranden genom att inrätta ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen. Asylprocedurförordningen ersätter det omarbetade asylprocedurdirektivet som har genomförts i svensk rätt.

Asylprocedurförordningen är i stora delar direkt tillämplig och ska tillämpas direkt av nationella myndigheter och domstolar på samma sätt som nationella lagar och föreskrifter. I vissa delar kräver förordningen dock kompletterande nationella bestämmelser, och i andra delar ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser. För att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av asylprocedurförordningen, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med EU-rättens miniminivå, föreslås en rad författningsåtgärder.

Asylprocedurförordningens direkta effekt innebär för svensk del en förändrad systematik i asylförfarandet. För att systematiken i det svenska asylförfarandet fullt ut ska följa EU:s systematik föreslås att prövningsramen i ett ärende om internationellt skydd ska begränsas till frågan om *internationellt skydd*, dvs. om sökande kan beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Frågan om *uppehållstillstånd* prövas inte inom ramen för ett ärende om internationellt skydd, eftersom det enligt skyddsgrundsförordningen utgör en rättighet som följer av att en person beviljas internationellt skydd.

En stor del av författningsförslagen innebär en utmönstring av bestämmelser om internationellt skydd i svensk rätt, eftersom det regleras med direkt effekt i asylprocedurförordningen. Detta gäller t.ex. svenska bestämmelser som definierar begreppen *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande*. Andra exempel på svenska bestämmelser som utmönstras gäller bestämmelser om muntlig handläggning i ärenden om internationellt skydd, när en

ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov får betraktas som återkallad eller när en sådan ansökan ska beviljas ny prövning samt i vilka fall ett beslut om internationellt skydd är överklagbart.

Exempel på förslag på kompletterande nationella bestämmelser är att Migrationsverket – liksom i dag – ska utses till den beslutande myndigheten med ansvar för att ta emot, registrera och pröva ansökningar om internationellt skydd. Vidare föreslås att Polismyndigheten och Kriminalvården ska få ta emot ansökningar som görs om internationellt skydd (viljeyttringar).

Det föreslås också nationella kompletterande bestämmelser om att en ansökan om internationellt skydd – utöver de situationer som är obligatoriska enligt asylprocedurförordningen – ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande i samtliga fall där förordningen tillåter det, om det inte föreligger exceptionella omständigheter som gör att ett gränsförfarande inte bör tillämpas. Andra exempel på kompletterande nationella bestämmelser är vissa undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet (dvs. under handläggningen av ansökan), efter beslut om ansökan och under en överklagandeprocess.

Vidare föreslås kompletterande nationella bestämmelser om handläggningstider för Migrationsverkets prövning, i de fall det inte regleras direkt av asylprocedurförordningen. Även bestämmelser om handläggningstider för migrationsdomstolarnas prövning införs. Därtill föreslås bestämmelser om överklagandefrister som innebär att vissa beslut – t.ex. i de fall ansökan avvisas eller prövas inom ramen för ett påskyndat förfarande – ska överklagas inom sju dagar och beslut i andra fall ska överklagas inom tre veckor.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som asylprocedurförordningen börjar tillämpas, den 12 juni 2026. Äldre bestämmelser ska dock gälla för förfaranden för ansökningar om internationellt skydd som görs före den 12 juni 2026, och för förfaranden för prövningen av återkallande av internationellt skydd, om prövningen inleddes före den 12 juni 2026.

Skyddsgrundsförordningen

Skyddsgrundsförordningen syftar till att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd och att säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater. Förordningen ersätter det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som har genomförts i svensk rätt.

Skyddsgrundsförordningen är i stora delar direkt tillämplig och ska tillämpas direkt av nationella myndigheter och domstolar på samma sätt som nationella lagar och föreskrifter. I vissa delar kräver förordningen dock kompletterande nationella bestämmelser, och i andra delar ger förordningen medlemsstaterna möjlighet att införa nationella bestämmelser. För att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av skyddsgrundsförordningen, samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med EU-rättens miniminivå, föreslås en rad författningsåtgärder.

En stor del av författningsförslagen innebär en utmönstring av bestämmelser om internationellt skydd i svensk rätt, eftersom det regleras med direkt effekt i skyddsgrundsförordningen. Detta gäller till exempel bestämmelser som definierar begreppen *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande*. Andra exempel på svenska bestämmelser som utmönstras gäller bestämmelser om när en person ska anses utesluten från att anses som flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande samt bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd och resehandlingar för personer som beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar.

Exempel på förslag på kompletterande nationella bestämmelser är giltighetstider för de uppehållstillstånd som utfärdas till personer som beviljats internationellt skydd. Förslagen innebär i denna del att den initiala giltighetstiden för uppehållstillstånd för personer som beviljats flyktingstatus ska vara tre år och för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande tretton månader. Vid förlängning ska giltighetstiden för uppehållstillstånd vara tre år för flyktingar och två år för subsidiärt skyddsbehövande. Med anledning av detta föreslås även bestämmelser om giltighetstiden vid förlängning av uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning.

Det föreslås även nationella bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för personer som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar. Det införs vidare en bestämmelse om att det vid utfärdande av uppehållstillstånd ska tas ut en avgift.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Screeningförordningen

Screeningförordningen introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt korsat yttre gräns, inne på en medlemsstats territorium men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker internationellt skydd eller inte. Dessutom omfattas personer som söker internationellt skydd vid gränsen men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Screeningförordningen kompletterar Schengenregelverket. Syftet med screeningen är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem, för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit till behörig myndighet för asylprövning eller återvändande.

Screeningen omfattar flera moment, däribland identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter, hälsokontroll, sårbarhetskontroll och säkerhetskontroll. Har personen påträffats vid yttre gräns ska screeningen avslutas inom sju dagar. Om personen i stället har påträffats inom territoriet ska screeningen slutföras inom tre dagar.

Polismyndigheten föreslås vara huvudansvarig myndighet för screeningförfarandet. Polismyndigheten och Migrationsverket föreslås ha ett gemensamt ansvar för utförandet av momenten identifiering och verifiering av identitet, sårbarhetskontroll, registrering av biometriska uppgifter och ifyllande av screeningformulär och avslutande av screeningen. Polismyndigheten ska ansvara ensam för säkerhetskontrollen. Regionerna ska ansvara för utförandet av hälsokontrollen. Tullverket och Kustbevakningen

ska hjälpa Polismyndigheten vid kontrollmomenten identifiering eller verifiering av identitet samt säkerhetskontroll samt Migrationsverket vid identifiering eller verifiering av identitet.

Screening ska endast genomföras på särskilt anvisade platser vid yttre gräns eller inom landet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om vid vilka platser screening ska äga rum.

Av screeningförfordningen följer att personer som påträffas vid yttre gräns under pågående screening inte ska ges tillstånd att resa in på en medlemsstats territorium. En upplysningsbestämmelse med detta innehålls föreslås föras in i utlänningslagen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att personer som ska genomgå screening hålls tillgängliga för myndigheterna under processen. Möjligheten att kvarhålla personer enligt 9 kap. 11 § UtlL ska utvidgas till att omfatta skyldighet att stanna kvar för screening, både vid yttre gräns och inom landet. Om screeningen inte kan avslutas inom 24 timmar ska personen kunna hållas tillgänglig genom uppsikt eller förvar tills processen är avslutad.

Det ska införas en ny grund för uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare – både vuxna och barn – som inte ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening. Detta görs genom en komplettering av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för vuxna respektive barn som inte ansöker om internationellt skydd. I 1 kap. 15 § UtlL föreslås det i detta sammanhang införas en ny bestämmelse enligt vilken det vid risk för avvikande hänsyn även får tas till om utlänningsen påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening.

Tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening kan enligt Förvarsutredningens förslag, med hänsyn till skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning, ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Kroppsvsitation föreslås kunna genomföras i fråga om en person som är skyldig genomgå screening i samband med identifiering eller verifiering av identitet eller med en säkerhetskontroll. Personens bagage, handresgods, handväskor och liknande ska då få undersökas, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på personens identitet eller för att bedöma om personen skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten. De särskilda regler om verkställighet som gäller vid en kroppsvsitation som utförs i samband med en

inresekontroll (9 kap. 2 § tredje–femte styckena UtL) föreslås även vara tillämpliga även vid en kroppsvisitation som utförs i samband med screening.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i hälsokontrollen.

En oberoende övervakningsmekanism ska enligt förordningen säkerställa att screeningförfarandet sker i enlighet med grundläggande rättigheter och att rätten till asyl inte inskränks. Bedömningen görs att JO:s uppdrag stämmer väl överens med det uppdrag som tillkommer övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen. Sverige uppfyller således – genom JO:s uppdrag och verksamhet – de krav som ställs på övervakningsmekanismen i artikel 10.2 i screeningförordningen.

Screeningprocessen förutsätter ett nära samarbete mellan screeningmyndigheterna. I syfte att möjliggöra informationsdelning mellan myndigheterna i fråga om uppgifter som skyddas av sekretess föreslås därför att det i utlänningslagen införs en bestämmelse med innebörden att Polismyndigheten och Migrationsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter som screeningmyndigheter. Det föreslås vidare att det i samma lag införs bestämmelse om uppgiftsskyldighet för regionerna avseende vad som framkommit vid en hälsokontroll till Polismyndigheten. Slutligen föreslås vissa ändringar i utlänningsdatalagen i fråga om personuppgiftsbehandling.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026, med undantag för bestämmelserna om förvar som utgör en komplettering till Förvarsutredningens förslag. Dessa ska enligt Förvarsutredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2026.

Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening

Förordningen är ett komplement till screeningförordningen. Förordningen innebär ändringar i två andra EU-förordningar; förordningen om Ecris-TCN samt en av de två s.k. interoperabilitetsförordningarna. Dessa förordningar syftar i sin tur till att effektivisera utbytet av uppgifter om tidigare fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer mellan EU:s medlemsstater respektive bidra till interoperabilitet mellan EU:S

olika informationssystem, förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i kontrollerna vid de yttre gränserna.

Syftet med de ändringar som görs genom förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening är bl.a. att göra det möjligt för screeningmyndigheter att få tillgång till relevanta uppgifter i Ecris-TCN och andra EU-system.

Förordningen bedöms inte föranleda några lagstiftningsåtgärder i nationell rätt.

Eurodacförordningen

Eurodac är ett EU-gemensamt informationssystem som innehåller fingeravtryck från personer som ansöker om internationellt skydd och från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer i länder utanför EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Fingeravtrycken används för jämförelse mellan medlemsstaterna för att göra det lättare för medlemsstaterna att bestämma vilken stat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd samt för vissa brottsbekämpande ändamål. Eurodac regleras av Eurodacförordningen.

I juni 2024 antogs en omarbetad Eurodacförordning. Förordningen innebär omfattande ändringar av Eurodacförordningen. Ändringarna innebär bl.a. att Eurodac ska innehålla fingeravtryck och ansiktsbilder, s.k. biometriska uppgifter, och att sådana uppgifter ska tas från ett utökat antal kategorier av personer. Vidare har åldersgränsen för upptagning av biometriska uppgifter sänkts från 14 till sex år och det har införts särskilda bestämmelser beträffande barn. Brottsbekämpande myndigheters åtkomst till Eurodac har förenklats. Eurodac kommer även att nyttja den möjligheten till kommunikation mellan EU-gemensamma informationssystem och databaser som finns inom EU.

Eurodacförordningen är direkt tillämplig och ska tillämpas av nationella myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. För att tillämpningen av förordningens bestämmelser ska fungera på ett ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa föreslås det vissa författningsändringar. Förslagen innebär bl.a. att det tydliggörs i vilka situationer en utlänning är skyldig att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas för överföring till

Eurodac. Det föreslås vidare att Polismyndigheten ges åtkomst till de uppgifter som registreras i Eurodac samt att fler brottsbekämpande myndigheter ges möjlighet att begära jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som Eurodacförordningen börjar tillämpas, dvs. den 12 juni 2026, med undantag för personer som ansöker om tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet. För dessa personer föreslås ändringarna träda i kraft den 12 juni 2029.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Asyl- och migrationshanteringsförordningen ersätter Dublinförordningen. Den nya förordningen har ett vidare syfte och fastställer en gemensam ram för hantering av asyl och migration inom unionen. Förordningen bygger på principerna i Dublinförordningen men inför även en obligatorisk solidaritetsmekanism som möjliggör ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna. Syftet är att stärka medlemsstaternas beredskap att hantera migration, klara situationer med migrationstryck och underlätta solidaritetsstöd mellan medlemsstaterna. Medlemsstater som befinner sig under migrationstryck ska kunna få stöd – antingen genom omfördelning av sökande, ekonomiska bidrag eller alternativa solidaritetsåtgärder (t.ex. operativt stöd, kapacitetssuppletering eller personalstöd).

I förhållande till Dublinförordningen införs nya kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat. Det införs även ny reglering om sökandens skyldigheter och konsekvenser vid bristande efterlevnad. För att säkerställa ett snabbt fastställande av ansvarig medlemsstat har tidsfristerna förkortats.

Förordningen är direkt tillämplig. För att, så långt det går, harmonisera överklagandefrister mellan rättsakterna och möjliggöra ett snabbt förfarande föreslås att tidsperiod för överklagande ändras till sju dagar, även till Migrationsöverdomstolen. Eftersom svensk rätt saknar särskilda bestämmelser för denna typ av överklaganden föreslås nya bestämmelser i utlänningslagen som ska gälla för beslut enligt denna förordning samt beslut enligt asylprocedurförordningen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som asyl- och migrationshanteringsförordningen börjar tillämpas, den 12 juni 2026.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet

I promemorian lämnas förslag till genomförande av det nya omarbetade mottagandedirektivet. Syftet med det nya direktivet är att harmonisera strukturerna för mottagandet inom EU genom att säkerställa adekvat levnadsstandard, garantera rättigheter och främja en effektiv integrationsprocess. Det nya direktivet ersätter 2013 års direktiv. Förslagen från Mottagandeutredningen är utgångspunkten för de förslag som lämnas i de delar förslagen genomför direktivet. Detsamma gäller förslagen från Förvarsutredningen.

Utifrån Mottagandeutredningens förslag om närvarokontroll på asylboende, områdesbegränsning, boende- och anmälningsskyldighet i vissa situationer, samt utökad möjligt för nedsättning av dagersättning om föreslagna skyldigheter inte följs föreslås ytterligare författningsändringar. Bl.a. föreslås obligatorisk rörelsebegränsning för sökande vars ansökan prövas inom ramen för gränsförfarandet enligt asylprocedurförordningen. Detta gäller även sökande under 16 år. Besluten ska inte kunna överklagas.

I utlänningslagen föreslås särskilda förutsättningar för att ta en vuxen eller ett barn som ansöker om internationellt skydd i förvar om det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande för att avgöra om utlänningen har rätt att stanna i Sverige. För ett sådant förvar av en vuxen ska gälla en maximal tidsgräns om tolv veckor. För ett barn ska den bortre tidsgränsen vara väsentligt kortare, som huvudregel sex dygn, eller om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. För vuxna ska beslut om förvar omprövas inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Ett barn som ansöker om internationellt skydd ska inte få skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar.

Enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet ska skolgång erbjudas senast två månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in. Tidigare medgav direktivet en tidsfrist om tre månader, men denna har nu förkortats. Enligt 4 kap. 1 a § skolförordningen ska barn tas emot i skolan så snart det är

lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden, men mottagandet bör ske senast en månad efter ankomsten. Denna bestämmelse föreslås ändras så att tidsfristen för när barnen senast ska tas emot utökas med en månad.

Som Mottagandeutredningen har föreslagit ska tillträde till arbetsmarknaden beviljas först efter en viss tid i Sverige. Det föreslås dock en begränsning för sökande som omfattas av ett påskyndat förfarande i enlighet med artikel 42.1 a–f asylprocedurförordningen.

För att genomföra direktivet och anpassa svensk rätt till asyl- och migrationshanteringsförordningen föreslås vidare en bestämmelse som innebär att sökande som är skyldig att vistas i en annan medlemsstat enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen inte ska ha rätt till dagersättning eller tillträde till arbetsmarknaden.

Vidare föreslås bl.a. ytterligare grund för nedsättning av dagersättning.

Ändringarna i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen ska träda i kraft i samband med att lagen träder i kraft, det vill säga den 1 oktober 2026. I fråga om förvar ska ändringarna träda i kraft den 1 juli 2026.

Förordningen om återvändandegränsförfarande

Förordningen om återvändandegränsförfarande syftar till att skapa ett gemensamt och obligatoriskt återvändandeförfarande för tredjelandsmedborgare och statslösa personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för asylgränsförfarandet.

Tredjelandsmedborgare och statslösa personer som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd ska vistas vid eller i närheten av gränsen under högst tolv veckor, eller i transitområden. Om ett beslut om återvändande inte kan verkställas inom den tidsperioden om tolv veckor får medlemsstaterna fortsätta med förfaranden för återvändande. I krissituationer får medlemsstaterna tillfälligt förlänga den maximala vistelsetiden vid gränsen med ytterligare sex veckor och justera längden på förvarstiden i motsvarande mån. Bestämmelserna bedöms vara direkt tillämpliga och kräver inte några författningsåtgärder.

Personer som omfattas av återvändandegränsförfarandet ska ges en tidsfrist för frivillig avresa, om det inte finns risk för avvikande, om ansökan bedömts som uppenbart ogrundad eller om personen utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet. Bestämmelsen bedöms vara direkt tillämplig.

Personer vars ansökan om internationellt skydd har avslagits inom ramen för gränsförfarandet får enligt förordningen inte ges tillstånd att resa in i landet. En upplysningsbestämmelse med detta innehåll föreslås föras in i utlänningslagen.

Personer som hålls i förvar under asylgränsförfarandet kan enligt förordningen fortsätta hållas i förvar under återvändandeprocessen för att förhindra inresa, förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandet. Personer som inte varit förvarstagna tidigare kan tas i förvar om det finns risk för avvikande, om de hindrar återvändandet eller om de utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet. Förvarsgrunderna följer således av förordningen och bedöms vara direkt tillämpliga. Personer som omfattas av förordningen kan därmed tas i förvar med stöd av förordningens bestämmelser.

I nationell rätt ska det införas en bestämmelse om att personer som omfattas av förvarsbestämmelserna i stället ska kunna ställas under uppsikt. Denna möjlighet ska införas i utlänningslagen genom ett tillägg till de regler om uppsikt och förvar som föreslagits av Förvarsutredningen. Uppsikt ska kunna beslutas på samma grunder som förvar kan beslutas om enligt förordningen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026, med undantag för bestämmelserna om förvar som utgör en komplettering till Förvarsutredningens förslag. Dessa ska enligt Förvarsutredningens förslag träda i kraft den 1 juli 2026.

Vidarebosättningsförordningen

Vidarebosättningsförordningen syftar till att skapa en gemensam europeisk ram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl. Den reglerar tredjelandsmedborgares och statslösa personers inresa till EU:s medlemsstater för att beviljas internationellt skydd eller humanitär status på ett lagligt och säkert sätt.

Vidarebosättningsförordningen är direkt tillämplig och ska tillämpas av nationella myndigheter på samma sätt som lagar och

andra nationella föreskrifter. Utgångspunkten för vidarebosättning i Sverige är individuella skyddsbehov. För att tillämpningen av förordningens bestämmelser ska fungera på ett ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa ska de förslagna giltighetstiderna för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande gälla. Det föreslås att uppehållstillstånd för en familjemedlem ska ha samma sista giltighetsdag som det tillstånd som utfärdats till den person som beviljats internationellt skydd.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Krishanteringsförordningen

Krishanteringsförordningen kompletterar asyl- och migrationshanteringsförordningen samt asylprocedurförordningen och innehåller särskilda regler för hur EU och medlemsstaterna ska agera i exceptionella krissituationer, inbegripet instrumentalisering och force majeure. Genom förordningen förses medlemsstaterna med möjligheter att begära tillstånd att dra nytta av solidaritetsåtgärder mellan medlemsstaterna och tillämpa undantag från vissa regler om asyلفörfarandet.

Krishanteringsförordningen är direkt tillämplig och ska tillämpas av nationella myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. För att tillämpningen av förordningens bestämmelser ska fungera på ett ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa föreslås det en författningsändring som innebär att regeringen ska få lämna in en begäran om att dra nytta av solidaritetsåtgärder och tillämpa undantag från vissa regler om asyلفörfarandet.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Ensamkommande barn

I asylprocedurförordningen, asyl- och migrationshanteringsförordningen, det nya omarbetade mottagandedirektivet, screeningförordningen och Eurodacförordningen finns särskilda regler om ensamkommande barn.

Enligt asylprocedurförordningen ska en företrädare utses för ett ensamkommande barn som ansöker om internationellt skydd.

Företrädaren ska bistå barnet genom hela processen vid ansökan om internationellt skydd. I väntan på att en företrädare utses kan en tillfällig företrädare förordnas för barnet.

Asyl- och migrationshanteringsförordningen och det nya omarbetade mottagandedirektivet innehåller regler om företrädare för barn som i stort motsvarar asylprocedurförordningens regler.

Enligt screeningförordningen ska ett ensamkommande under screeningen åtföljas av en företrädare eller, om sådan ännu inte utsetts, en person med utbildning i barnrätt och skydd. Av Eurodacförordningen följer ett ensamkommande barn ska åtföljas av en företrädare eller, om ingen företrädare har utsetts, en person som är utbildad att värna om barnets bästa och allmänna välbefinnande under hela den tid då barnets biometriska uppgifter tas.

I svensk rätt regleras frågan om företrädare för ensamkommande barn i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Vid anpassning av svensk rätt till förordningarnas bestämmelser bör det nationella systemet med god man för dessa barn bör utgöra en utgångspunkt. Lagens regler ska således i tillämpliga fall gälla för företrädare som utses enligt förordningarna. Detta innebär att bl.a. att bestämmelserna i lagen ska gälla för företrädaren i fråga om t.ex. vem som kan ansöka om en företrädare, när förordandet ska upphöra och tillsyn över företrädarens uppdrag.

Det föreslås dock uttryckligen framgå av lagen att om en företrädare eller tillfällig företrädare ska utses enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen ska inte en god man förordnas. Detta för att undvika en situation både en god man och en företrädare samtidigt förordnas för barnet.

Förordningarnas regler om en företrädares uppgifter och kompetens är direkt tillämpliga. Upplysningsbestämmelser om förordningarnas innehåll i dessa delar föreslås dock föras in i lagen om företrädare för ensamkommande barn.

Det nya omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser om ensamkommande barn bedöms inte kräva några författningsändringar för att anses genomförda i svensk rätt. Detta då en företrädare enligt asylprocedurförordningen får vara samma person som enligt motsvarande bestämmelse i det nya omarbetade mottagandedirektivet, vilken möjlighet bör utnyttjas. Inte heller

direktivets regler om mottagande av ensamkommande barn kräver några författningsåtgärder.

Skyddsgrundsförordningen innehåller bestämmelser om förmyndare för ensamkommande barn, vars ansökan om internationellt skydd har beviljats. Definitionen av förmyndare kan jämföras med det nationella begreppet särskilt förordnad vårdnadshavare. En upplysningsbestämmelse föreslås föras in i 6 kap. föräldrabalken med innehållet att reglerna om särskilt förordnad vårdnadshavare gäller även en sådan förmyndare som omfattas av skyddsgrundsförordningen. Bestämmelserna i förordningen om förmyndarens uppgifter är direkt tillämpliga och kräver inte några författningsåtgärder utöver en upplysningsbestämmelse med hänvisning till förordningens bestämmelser. I övrigt bedöms förordningens bestämmelser om förmyndare och placering av ensamkommande barn inte kräva några författningsåtgärder.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Konsekvenser

Genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt innebär omfattande organisatoriska, rättsliga och ekonomiska konsekvenser för flera svenska myndigheter. Förslagen berör i första hand Migrationsverket, Polismyndigheten, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen, men även flera andra myndigheter såsom Kustbevakningen, Tullverket, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Institutet för mänskliga rättigheter och Justitieombudsmannen.

Migrationsverket berörs i särskilt stor utsträckning. Det omfattar rättsliga, organisatoriska och tekniska förändringar, personalutveckling, utveckling av it- och stödsystem samt förstärkt samverkan med andra myndigheter. Myndigheten behöver införa nya rutiner för screening, asylgränsförfaranden, mottagande och återvändande samt anpassa verksamheten till nya tidsfrister, dokumentationskrav och rättssäkerhetsgarantier.

Genomförandet av EU:s migrations- och asylpakt innebär att Polismyndigheten får utökade uppgifter och ett större ansvar vid gränsen. Myndigheten ska fortsatt ta emot viljeyttringar om asyl, kontrollera anmälningsplikt och vistelsekrav samt bistå i gränsförfaranden, vilket kräver fler utbildade poliser, nya rutiner och

IT-anpassningar. Som ansvarig screeningmyndighet ska Polismyndigheten bygga upp screeningförfaranden med identifiering, biometrisk registrering och säkerhetskontroller. Det kräver ny organisation, särskilda lokaler, utrustning och utbildning i rättssäkerhet. Eurodacförordningen medför att polisen ska uppta fingeravtryck och fotografier i större omfattning än tidigare, vilket kräver anpassning av IT-system, utrustning och rutiner. De nya reglerna om återvändande och överföringar kräver snabbare handläggning, tätare samverkan och anpassade IT-system. Sammantaget innebär reformen ökade personal- och utrustningsbehov samt ett utökat ansvar för gräns-, återvändande- och krisverksamhet.

Genomförandet av migrations- och asylpakten bedöms få initiala kostnader på kort sikt men förväntas på längre sikt ge effektivare handläggning, ökad rättssäkerhet och tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)¹

dels att 1 kap. 3 och 6 a §§, 4 kap., 5 kap. 1 c §§, 12 kap. 3, 8 b och 19 a §§, 13 kap. 1 och 19 §§ samt 14 kap. 14 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 1 kap. 3 och 6 a §§, 13 kap. 19 §§ samt 14 kap. 14 a § ska utgå,

dels att nuvarande 4 kap. 4 och 5 d § ska betecknas 2 kap. 1 e § respektive 5 a kap. 7 a §,

dels att 1 kap. 1, 5, 7, 9, 13 och 15 §§, 2 kap. 1 a, 1 b och 1 d §§, den nya 2 kap. 1 e §, 2 kap. 2 och 8 a §§, 5 kap. 1, 1 b, 2 a, 3, 3 a, 3 d, 3 g, 17 och 18 §§, 5 a kap. 1 och 1 a §§, den nya 5 a kap. 7 a §, 5 b kap. 10 §, 6 a kap. 2, 4 och 10 §§, 8 kap. 16, 17, 19 och 27 §§, 9 kap. 4, 6 och 8 §§, 11 kap. 5 §, 12 kap. 3, 7, 8 a, 9 a, 16 b, 18, 18 a, 19 och 19 b §§, 13 kap. 9 a, 10 och 17 §§, 14 kap. 5, 6 och 11 §§, 15 kap. 1

¹Senaste lydelse av

1 kap. 3 § 2009:1542
1 kap. 6 a § 2021:223
4 kap. 1 § 2014:1400
4 kap. 2 § 2014:1400
4 kap. 2 b § 2009:1542
4 kap. 2 c § 2021:765
4 kap. 3 § 2009:1542
4 kap. 3 a § 2021:765
4 kap. 3 b § 2009:1542
4 kap. 3 c § 2009:1542
4 kap. 5 § 2014:1400
4 kap. 5 a § 2021:765
4 kap. 5 b § 2009:1542
4 kap. 5 c § 2021:765
4 kap. 6 § 2009:1542
5 kap. 1 c § 2011:1209
12 kap. 3 § 2021:765

12 kap. 8 b § 2016:1243
12 kap. 19 a § 2016:1243
13 kap. 1 § 2016:1243
13 kap. 19 § 2025:58
14 kap. 5 § 2016:1243
14 kap. 14 a § 2009:1542
rubriken till 4 kap. 2009:1542
rubriken närmast före 1 kap. 6 a § 2021:223
rubriken närmast före 4 kap. 3 § 2009:1542
rubriken närmast före 4 kap. 5 § 2021:765
rubriken närmast före 4 kap. 5 b § 2009:1542
rubriken närmast före 4 kap. 5 d § 2014:198
rubriken närmast före 4 kap. 6 § 2009:1542
rubriken närmast före 13 kap. 19 § 2025:58
rubriken närmast före 14 kap. 14 a § 2009:1542.

och 3 §§, 16 kap. 11 §, 17 kap. 1 §, 18 kap. 3 och 4 §§, 20 kap. 2 §, 21 kap. 2 § samt 22 kap. 2 §, rubriken till 2 kap. och rubrikerna närmast före 5 kap. 1, 1 a, 1 b och 2 a §§, den nya 5 a kap. 7 a §, 12 kap. 8 a §, 13 kap. 10 §, 14 kap. samt 21 kap. 5 § 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 kap., femton nya paragrafer, 1 kap. 3 c och 3 d §§, 2 kap. 1 e och 1 f §§, 7 kap. 1 a §, 8 kap. 16 a §, 9 kap. 2 a, 2 b och 11 a §§, 14 kap. 1 a och 6 b §§, 16 kap. 9 a § samt 17 kap. 1 a, 4 och 5 §§, och närmast före 1 kap. 3 c §, 8 kap. 16 a §, 9 kap. 2 a §, 14 kap. 1 a och 6 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

dels att 5 kap. 1 a § i stället för lydelsen enligt SOU 2025:31, och 10 kap. 2, 3, 4, 5, 6, 29 och 35 §§ i stället för lydelsen enligt SOU 2025:16, ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

I denna lag finns föreskrifter om

– lagens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),

– villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige (2 kap.),

– visering (3 kap.),

– uppehållsrätt (3 a kap.),

– uppehållsstatus, uppehållsrätt och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),

– *flyktingar och andra – internationellt skydd skyddsbehövande* (4 kap.), (4 kap.),

– uppehållstillstånd (5 kap.),

– ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap.),

– uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair- arbete (5 b kap.),

– arbetstillstånd (6 kap.),

– EU-blåkort (6 a kap.),

² Senaste lydelse 2020:939.

- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (6 b kap.),
- tillstånd för säsongsarbete (6 c kap.),
- återkallelse av tillstånd (7 kap.),
- avvisning och utvisning (8 kap.),
- utvisning på grund av brott (8 a kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (9 kap.),
- förvar och uppsikt avseende utlänningar (10 kap.),
- hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas (11 kap.),
- verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (12 kap.),
- handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna m.m. (13 kap.),
- överklagande av förvaltningsmyndighets beslut (14 kap.),
- nöjdförklaring (15 kap.),
- migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen (16 kap.),
- skyldighet att lämna uppgifter (17 kap.),
- offentligt biträde (18 kap.),
- kostnadsansvar (19 kap.),
- bestämmelser om straff m.m. (20 kap.),
- tillfälligt skydd (21 kap.),
- tribunalvittnen (22 kap.), och
- särskilda bemyndiganden (23 kap.).

*Det gemensamma europeiska
systemet för migration och
internationellt skydd*

3 c §

Med skyddsgrundsförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Med asylprocedurförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Med förordningen om återvändandegränsförfarande avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148.

Med vidarebosättningsförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

Med asyl- och migrationshanteringsförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering,

om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Med screeningförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Med Eurodacförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818

och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

3 d §³

Med internationellt skydd, ansökan om internationellt skydd, flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande samt säkert tredjeland och säkert ursprungsland avses i denna lag samma sak som i skyddsgrunds- och asylprocedurförordningen.

5 §

Med inresa avses i denna lag att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium.

I artikel 6 i screening-förordningen finns bestämmelser om att under pågående screening ska personer som avses i artikel 5.1 och 5.2 i den förordningen inte ges tillstånd att resa in i Sverige. I artikel 54.4 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om att det inte ska betraktas som ett tillstånd att resa in och vistas i Sverige i de fall en person som söker internationellt skydd vistas i landet inom ramen för ett gränsförfarande. I artikel 4.1 i förordningen om återvändande-gränsförfarande finns en bestämmelse om att tredjelands-medborgare och statslösa personer vars ansökan har avslagits inom ramen för gränsförfarandet för

³ Senaste lydelse 2009:1542.

asyl inte ska ges tillstånd att resa in i Sverige.

I artikel 54.5 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om när en person som söker internationellt skydd och som omfattas av ett gränsförfarande inte ska anses inrest på medlemsstatens territorium.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket.

7 §⁴

Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar

- att en utlänning ska avvisas eller utvisas,
- att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas *statusförklaring* eller att *en utlännings statusförklaring ska återkallas,*
- att en utlänning inte ska beviljas *internationellt skydd* eller att *internationellt skydd ska återkallas för en utlänning,*
- att en utlänning inte ska beviljas resedokument,
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, *eller*
- att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas,
- att en utlänning inte ska beviljas *resehandling* eller att en utlännings *resehandling ska återkallas, eller*
- att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas.

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning

Ett ärende hos Migrationsverket om huruvida ny prövning

⁴ Senaste lydelse 2024:28.

ska beviljas enligt 12 kap. 19 eller 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

ska beviljas enligt 12 kap. 19 b § är ett säkerhetsärende om beslutet om avvisning eller utvisning har fattats i ett säkerhetsärende.

9 §⁵

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublinförordningen).*

Det som föreskrivs om avvisning och utvisning i denna lag gäller i tillämpliga delar också för *beslut om återvändande i ärenden om internationellt skydd och för beslut om överföring enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen.*

13 §

Säkerhetsärenden skall handläggas skyndsamt.

I artikel 35 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om handläggningstid för ärenden om internationellt skydd.

15 §⁶

Ska det vid tillämpningen av denna lag göras en bedömning av om det finns risk för att en utlänning avviker, får hänsyn endast tas till om denne

1. tidigare har hållit sig undan,
2. har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning,

⁵ Senaste lydelse 2014:792.

⁶ Senaste lydelse 2012:129.

3. har uppträtt under någon identitet som var felaktig,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd,
4. inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd eller internationellt skydd,
5. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information,
6. tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud,
7. har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller
8. har utvisats av allmän domstol på grund av brott.

För sökande av internationellt skydd får, utöver vad som anges i första stycket, även hänsyn tas till om sökanden är skyldig att befinna sig i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 17.4 asyl- och migrationshanteringsförordningen eller har överförs till den medlemsstat där sökanden är skyldig att befinna sig i enlighet med artikel 17.4 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, efter att ha avvikit till en annan medlemsstat. Hänsyn får även tas till om sökandens ansökan om internationellt skydd har avvisats enligt artikel 39.1 asylprocedurförordningen eller avslagits som uppenbart ogrundad.

För en utlänning som inte ansöker om internationellt skydd får, utöver vad som anges i första stycket, även hänsyn tas till om utlänningen påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening enligt artikel 5 eller 7 i screeningförordningen.

2 kap.

*Villkor för inresa, vistelse och
arbete i Sverige samt
främlingspass, resedokument och
resehandlingar*

1 a §⁷

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne.

*Har en utlänning beviljats
uppehållstillstånd som alternativt
skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §
eller beviljats skyddsstatus-
förklaring enligt 4 kap. 3 c §, ska
Migrationsverket utfärda ett
främlingspass för utlänningen, om
han eller hon inte kan få ett
nationellt pass. Främlingspass ska
dock inte utfärdas om tvingande
hänsyn till den nationella
säkerheten eller den allmänna
ordningen kräver att så inte sker.*

Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

1 b §⁸

En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

*Första stycket gäller inte de fall
som anges i 1 a § andra stycket.*

1 d §⁹

Migrationsverket får återkalla ett främlingspass om det finns skäl för det med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

⁷ Senaste lydelse 2021:765.

⁸ Senaste lydelse 2021:390.

⁹ Senaste lydelse 2024:28.

Ett främlingspass som har utfärdats enligt 1 a § andra stycket får dock återkallas endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

1 e §¹⁰

För en statslös utlänning får det utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). Ett resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

Ett resedokument enligt första stycket ska återkallas om innehavaren upphör att vara statslös.

Det som anges i första stycket gäller även en medborgare i en annan EU-stat som har förklarats vara flykting enligt 5 kap. 1 b § första stycket. Ett resedokument som utfärdats för en sådan person ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting.

1 f §

Bestämmelser om resehandlingar för personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande finns i artikel 25 i skyddsgrundsförordningen.

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 4 kap. 4 § 2021:390.

Av artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen framgår att familjemedlemmar som har beviljats ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 23.1 i skyddsgrundsförordningen har rätt till resehandling i enlighet med artikel 25 i skyddsgrundsförordningen.

En resehandling som utfärdats med stöd av artikel 25 ska återkallas om utlännings flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande återkallas i enlighet med artikel 14 respektive 19 i skyddsgrundsförordningen (återkallelse av internationellt skydd).

En resehandling som har utfärdats till en familjemedlem med stöd av artikel 23.6 ska återkallas om familjemedlemmens uppehållstillstånd återkallas enligt artikel 23.5 i skyddsgrundsförordningen eller 7 kap. 1 a §.

En resehandling som utfärdats med stöd av artikel 23.6 eller artikel 25 i skyddsgrundsförordningen ska också återkallas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det.

2 §¹¹

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlännings.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

¹¹ Senaste lydelse 2021:390.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass, *resedokument och resehandlingar*.

8 a §¹²

Kravet på visering enligt 3 § gäller inte för en utlänning som

1. är EES-medborgare,
2. har uppehållskort eller permanent uppehållskort som har utfärdats i Sverige eller av en behörig myndighet i en annan EES-stat,
3. har uppehållstillstånd,
4. har ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
5. återtas enligt 6 a kap. 14 § eller 6 b kap. 19 §.

Kravet på visering enligt 3 § för inresa gäller inte heller för en utlänning som återtas enligt 4 kap. 5 d §, 5 a kap. 7 § eller 5 b kap. 25 §.

Kravet på visering enligt 3 § för inresa gäller inte heller för en utlänning som återtas enligt 5 a kap. 7 och 7 a §§ eller 5 b kap. 25 §.

4 kap. Internationellt skydd

Undantag från rätten att stanna kvar i Sverige

1 § I de situationer som räknas upp i artikel 10.4 a–c i asylprocedurförordningen ska en person som ansökt om internationellt skydd inte ha rätt att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet (handläggningen av ansökan). I 8 kap. 16 a § finns bestämmelser om beslut om avvisning och utvisning i situationerna i artiklarna 10.4 a och c. I 12 kap. 8 a § finns bestämmelser om verkställighet av sådana beslut.

¹² Senaste lydelse 2019:1208.S

2 § I de situationer som anges i artikel 56 och 68.6 i asylprocedurförordningen, och med undantag från artikel 68.5 d i den förordningen, ska en person som har gjort en efterföljande ansökan inte ha rätt att stanna kvar i Sverige.

Avvisning av ansökan om internationellt skydd

3 § En ansökan om internationellt skydd får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.

Uppenbart ogrundad ansökan

4 § Migrationsverket får förklara en ogrundad ansökan om internationellt skydd som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen.

Gränsförfaranden

5 § I artikel 45 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om när en ansökan om internationellt skydd ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande.

En ansökan om internationellt skydd ska även i andra fall prövas inom ramen för ett gränsförfarande om förutsättningarna enligt artikel 43 i asylprocedurförordningen är uppfyllda och det inte föreligger exceptionella omständigheter.

Säkra länder

6 § I artiklarna 59, 61 och 64 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om fastställande av länder som säkra tredjeländer eller säkra ursprungsländer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förteckningar över länder som uppfyller definitionerna i artiklarna 59.1 och 61.1 i asylprocedurförordningen.

Handläggningstid hos migrationsdomstol

7 § En migrationsdomstol ska avgöra ett mål som avser beslut att neka prövning av en ansökan, beslut att avslå en ansökan som uppenbart ogrundad och beslut att avslå eller avskriva en ansökan som implicit återkallad senast inom två månader från den dag då överklagandet kom in till domstolen. Mål som avser övriga beslut enligt artikel 67.1 ska avgöras senast inom åtta månader från den dag då överklagandet kom in till domstolen. Migrationsdomstolen får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

En migrationsdomstol ska avgöra ett mål om internationellt skydd, som provas inom ramen för ett gränsförfarande, inom tre veckor från den dag då överklagandet kom in till domstolen. En begäran om att få stanna kvar i Sverige som lämnats in i enlighet med artikel 68.4 och 68.5 i asylprocedurförordningen ska avgöras inom en vecka.

Beslutande myndighet

8 § Migrationsverket är beslutande myndighet i enlighet med skyddsgrunds- och asylprocedurförordningen.

Migrationsverket får dock inte bevilja internationellt skydd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om internationellt skydd och Migrationsverket finner att han eller hon bör beviljas internationellt skydd, ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om internationellt skydd hade kunnat överklagas.

5 kap.

Uppehållstillstånd som skyddsbehövande**Uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd***Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*1 §¹³

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Bestämmelser om uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd finns i artikel 24 i skyddsgrundsförordningen.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

Ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen ska ha en initial giltighetstid på tre år för personer som beviljats flyktingstatus och tretton månader för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande. När uppehållstillstånden löper ut ska de förnyas med tre år för personer som beviljats flyktingstatus och med två år för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande.

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd*Lydelse enligt SOU 2025:31**Föreslagen lydelse*

1 a §

Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt tidsbegränsat

Bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar enligt artikel 3.9 i skyddsgrundsförordningen och artikel 5.4 i

¹³ Senaste lydelse 2021:765.

uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande enligt 1 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

Första och andra styckena gäller inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas statusförklaring efter ansökan enligt 4 kap. 3 c §, ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas i enlighet med vad som föreskrivs i första–tredje styckena.

Nuvarande lydelse

vidarebosättningsförordningen, till personer som beviljats internationellt skydd (familjesammanhållning), finns i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

Föreslagen lydelse

**Flyktingförklaring och
uppehållstillstånd för
medborgare i en annan EU-stat**

1 b §¹⁴

En asylansökan får avvisas om sökanden

1. i en annan EU-stat har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,

2. i ett land som inte är en EU-stat har förklarats vara flykting

En medborgare i en annan EU-stat som omfattas av definitionen av flykting i, och som inte är utesluten från att anses som flykting enligt, Genèvekonventionen den 28 juli 1951, ändrad genom tilläggsprotokollet

¹⁴ Senaste lydelse 2014:792.

eller har motsvarande skydd, om sökanden kommer att släppas in i det landet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse, eller

3. kan sändas till ett land där han eller hon

– inte riskerar att utsättas för förföljelse,

– inte riskerar att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

– är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon inte har motsvarande skydd,

– har möjlighet att ansöka om skydd som flykting, och

– har en sådan anknytning till det aktuella landet att det är rimligt för honom eller henne att resa dit.

I fall som avses i första stycket 3 får dock ansökan inte avvisas om

1. sökanden har en make, ett barn eller en förälder som är bosatt i Sverige och sökanden inte har en lika nära familjeanknytning till det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske, eller

2. sökanden på grund av tidigare långvarig vistelse i Sverige med uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har fått särskild anknytning hit och saknar sådan

den 31 januari 1967, ska förklaras vara flykting (flyktingförklaring). En flyktingförklaring ska återkallas om det kommer fram att personen inte längre kan anses vara flykting enligt konventionen. Beslut om flyktingförklaring och om återkallelse av flyktingförklaring meddelas av Migrationsverket.

En medborgare i en annan EU stat som har förklarats vara flykting enligt första stycket och som befinner sig i Sverige ska beviljas uppehållstillstånd. Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i tre år.

anknytning eller anknytning genom anhöriga i det land dit verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan ske. En asylansökan får avvisas om sökanden

2 a §¹⁵

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande som återtagits enligt 4 kap. 5 d §

Om en flykting eller en *alternativt* skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande som återtagits enligt 5 a kap. 7 a §

Om en flykting eller en *subsidiärt* skyddsbehövande som har återtagits enligt 5 a kap. 7 a § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

3 §¹⁶

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats

¹⁵ Senaste lydelse 2014:198.

¹⁶ Senaste lydelse 2023:652.

uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

- har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

- gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller

- gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *alternativt* skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller *subsidiärt* skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

Första stycket gäller inte en utlänning som omfattas av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även Upphållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även

beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, *eller har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen*, och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

3 a §¹⁷

Upphållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, *eller har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen*, och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som

¹⁷ Senaste lydelse 2023:652.

har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, *eller har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen*, och som har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,

4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och

5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller *alternativt* skyddsbehövande, eller

3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat

2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller *subsidiärt* skyddsbehövande, eller

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 6 §, eller

uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §. enligt 12 kap. 18 §, eller har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen.

3 d §¹⁸

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting gäller kraven i 3 b § endast om Om anknytningspersonen har beviljats internationellt skydd som flykting gäller kraven i 3 b § endast om

1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting, 1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats internationellt skydd som flykting,

2. familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till, eller

3. utlännings och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Vid tillämpning av första stycket 3 ska det anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlännings är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller även om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, om utlännings befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om

¹⁸ Senaste lydelse 2023:652.

*anknytningspersonens
asylansökan.*

3 g §¹⁹

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 6 § eller enligt 12 kap. 18 §, *eller har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen,* ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 3 a § första eller tredje stycket, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3 eller 3 a § ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Om anknytningspersonen har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting ska det nya tidsbegränsade uppehållstillståndet i stället gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3 eller 3 a § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

¹⁹ Senaste lydelse 2021:765.

17 §²⁰

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Upphållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Upphållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

18 §²¹

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen *har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 §* eller kan beviljas

1. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

²⁰ Senaste lydelse 2022:1015.

²¹ Senaste lydelse 2025:225.

uppehållstillstånd här med stöd

av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 eller 3 a §,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5, 6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 i skyddsgrunds-förordningen

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte heller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 9 §, om ansökan avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § och ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har fått laga kraft gäller föreskrifterna i 20 § samt 12 kap. 16 b, 16 c och 18-20 §§.

I 7 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå föreskrivs ytterligare undantag från första stycket under perioden 20 juli 2021–19 januari 2025.

5 a kap.

1 §²²

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt.

Vid beräkningen av vistelse-
tiden för *en sökande som har
flyktingstatusförklaring enligt
4 kap. 3 § eller alternativ
skyddsstatusförklaring enligt*

Vid beräkningen av vistelse-
tiden för *personer som beviljats
internationellt skydd*, räknas även
tiden mellan den dag då ansökan
om *internationellt skydd gjordes*

²² Senaste lydelse 2019:462.

4 kap. 3 a § första stycket, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om *asyl* eller *ansökan om ny prövning gavs in* och den dag då *asyl* beviljades.

Vid beräkningen av vistelsetiden ska vistelse i Sverige av tillfälliga skäl eller för studier inte räknas.

Vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Om en person som beviljats internationellt skydd påträffas i en annan EU-stat, utan att ha rätt att vistas eller bosätta sig där i enlighet med relevant nationell rätt, unionsrätt eller internationell rätt, ska vistelsetiden i Sverige som föregår en sådan situation inte beaktas vid beräkningen av den vistelsetid som avses i andra stycket.

1 a §²³

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden

1. har utnyttjat möjligheten till rörlighet för längre vistelse för EU-blåkortsinnehavare,

2. har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort, nationellt uppehållstillstånd för högkvalificerad anställning, uppehållstillstånd för forskning eller uppehållstillstånd som flykting eller *alternativt* skydds-

2. har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort, nationellt uppehållstillstånd för högkvalificerad anställning, uppehållstillstånd för forskning eller uppehållstillstånd som flykting eller *subsidiärt* skydds-

²³ Senaste lydelse 2024:1220.

behövande i en eller flera behovande i en eller flera medlemsstater, och medlemsstater, och

3. de senaste två åren räknat från tiden för ansökan har haft EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 §.

Vistelse utanför den medlemsstat där utlänningen har uppehållstillstånd under kortare tid än tolv månader i följd och inte mer än arton månader sammanlagt ska vid beräkning av vistelsetiden enligt första stycket 2 inte anses vara avbrott i vistelsen.

*Återtagande av skydds-
behövande som har ställning som
varaktigt bosatt i en annan
EU-stat och deras
familjemedlemmar*

7 a §²⁴

*Om en annan EU-stat har
ålagt en utlänning som har
ställning som varaktigt bosatt i
den staten och som har
flyktingstatus eller status som
subsidiärt skyddsbehövande i
Sverige att lämna den staten, ska
han eller hon återtas till Sverige.
Detsamma gäller hans eller hennes
familjemedlemmar, om de har
ålagts att lämna den andra
EU-staten genom ett beslut som
har fattats i samband med beslutet
avseende utlänningen.*

²⁴²⁴ Senaste lydelse av tidigare 4 kap. 5 d § 2014:198.

5 b kap.10 §²⁵

Ett uppehållstillstånd enligt 1–8 §§ ska inte beviljas en utlänning som

1. är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz eller är familjemedlem till en sådan medborgare,

2. har beviljats *uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 §* eller *2. har ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen* eller motsvarande äldre bestämmelser, eller har ansökt om *internationellt skydd* och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt,

3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap.,

4. har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat,

5. har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft och som inte kan verkställas,

6. har ansökt om ett EU-blåkort, om ansökan ännu inte har avgjorts slutligt, eller

7. har beviljats ett ICT-tillstånd för praktiktjänstgöring. 6 a kap.

2 §²⁶

Ett EU-blåkort ska inte beviljas en utlänning som

1. är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz,

2. har ansökt om *uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 §* och ansökan slutligt, *2. har ansökt om internationellt skydd och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt,*

3. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap.,

4. har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b §, 12 kap. 18 § första stycket 1 eller 22 kap. eller har ansökt om sådant tillstånd och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt,

²⁵ Senaste lydelse 2024:1220.

²⁶ Senaste lydelse 2024:1220.

5. har ansökt om uppehållstillstånd för att utföra forskning i Sverige enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,

6. har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och utövar sin rätt att vistas i Sverige som arbetstagare eller egen företagare,

7. reser in i Sverige i enlighet med åtaganden enligt ett internationellt avtal som underlättar inresa och tillfällig vistelse för vissa kategorier av personer med anknytning till handel och investeringar, med undantag för utlänningar som har beviljats ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse,

8. har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte kan verkställas, eller

9. är utstationerad i Sverige enligt lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare, med undantag för utlänningar som har beviljats ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

4 §²⁷

En utlänning som vill ha ett EU-blåkort i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om utlänningen

1. ansöker om förlängning av tillståndstiden för ett EU- blåkort,

2. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och har slutfört studier som motsvarar 180 högskolepoäng,

3. har genomfört ett forskningsprojekt i Sverige enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,

4. har ett uppehållstillstånd 4. har ett uppehållstillstånd
som *flykting eller alternativt* som *utfärdats med stöd av*
skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § artikel 24 i skyddsgrunds-
eller motsvarande äldre *förordningen* eller motsvarande
bestämmelser, äldre bestämmelser,

5. har ett av Sverige utfärdat ICT-tillstånd eller ICT- tillstånd för rörlighet för längre vistelse,

²⁷ Senaste lydelse 2024:1220.

6. har ett av Sverige utfärdat uppehålls- och arbetstillstånd för säsongarbete,

7. har uppehållsrätt på grund av familjeanknytning till en EES-medborgare,

8. har uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning till en medborgare i Schweiz,

9. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 §, eller

10. har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 5 kap. 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a §, och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller för en utlänning som utnyttjar möjligheten till rörlighet för längre vistelse enligt 3 c §, om ansökan lämnas in senast en månad efter inresan i Sverige.

10 §²⁸

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i detta kapitel gäller inte för familjemedlemmar till

1. EES-medborgare som har rätt till fri rörlighet i Sverige,

2. medborgare i Schweiz som har rätt till fri rörlighet i Sverige, eller

3. innehavare av ett EU-blåkort som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige.

Vid tillämpning av bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. likställs en innehavare av ett EU-blåkort som har *en* flyktingstatusförklaring eller *en alternativ skyddsstatusförklaring* i Sverige med en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.

Vid tillämpning av bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. likställs en innehavare av ett EU-blåkort som har *flyktingstatus* eller *status som subsidiärt skyddsbehövande* i Sverige med en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd *utfärdat med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen*.

²⁸ Senaste lydelse 2024:1220.

7 kap.

1 a §

I skyddsgrundsförordningen finns bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd och för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd (familjesammanhållning).

Uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen ska återkallas när beslut om att återkalla utlänningens internationella skydd meddelats.

Uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen ska återkallas när utlänningens anknytning till personen som beviljats internationellt skydd upphör eller när ett beslut om att återkalla anknytningspersonens internationella skydd har meddelats. Detsamma gäller om utlänningen är utesluten eller skulle kunna uteslutas från att beviljas internationellt skydd eller om det finns starka indikationer på att utlänningens äktenskap eller partnerskap har ingåtts enbart för att möjliggöra inresa eller bosättning i Sverige.

8 kap.**16 §²⁹**

Avslås eller avvisas en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma gäller om en ansökan om uppehållsstatus avslås och utlänningen befinner sig i Sverige.

Första stycket gäller inte om ansökan avvisas enligt 5 kap. 1 c § andra stycket.

Beslut om avvisning, utvisning eller återvändande i ärenden om internationellt skydd

16 a §

Bestämmelser om beslut om återvändande när en ansökan om internationellt skydd nekas prövning, avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad, eller förklaras uttryckligen eller implicit återkallad finns i artikel 37 i asylprocedurförordningen.

I de situationer som räknas upp i artikel 10.4 a och c i asylprocedurförordningen ska beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet meddelas utan dröjsmål, om inte synnerliga skäl talar mot det. Ett sådant beslut behöver inte meddelas om det redan finns ett verkställbart beslut om avvisning, utvisning eller återvändande.

²⁹ Senaste lydelse 2020:939.

17 §³⁰

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen

1. söker asyl här,

2. har en nära familjemedlem
som söker asyl här, eller

3. kan komma att avvisas med
stöd av 2 § 7 eller 3 § andra
stycket.

1. har en nära familjemedlem
som söker internationellt skydd
här, eller

2. kan komma att avvisas med
stöd av 2 § 7 eller 3 § andra
stycket.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

18 a §

*Migrationsverket ska pröva
frågan om avvisning, utvisning
eller återvändande enligt 16 a §.*

19 §³¹

Migrationsverket får besluta att verkets beslut om avvisning enligt 17 § första stycket 1 eller 2 får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att *det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. Migrationsverket får också besluta om avvisning med omedelbar verkställighet om en asylansökan avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2.*

Migrationsverket får besluta att verkets beslut om avvisning enligt 17 § första stycket 1 får verkställas även om det inte har fått laga kraft (omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas.

³⁰ Senaste lydelse 2014:198.

³¹ Senaste lydelse 2021:223.

Det får endast anses uppenbart att det inte finns grund för asyl om

1. utlänningens uppgifter saknar betydelse för prövningen av ansökan,

2. utlänningens uppgifter saknar tillförlitlighet, eller

3. utlänningen kommer från ett säkert ursprungsland enligt en sådan förteckning som avses i 1 kap. 6 a §, och han eller hon

a) är medborgare i det landet eller är en statslös person som tidigare har haft sin vanliga vistelseort där, och

b) inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne.

I 12 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet.

27 §³²

När ett överklagat ärende eller mål om avvisning eller utvisning avgörs, får också beslut fattas i fråga om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Detta gäller även om dessa frågor inte har tagits upp av utlänningen.

Vid prövning av ett beslut om avvisning eller utvisning får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen besluta att utlänningen ska förbjudas att återvända till Sverige för viss tid, även om ingen lägre instans har meddelat ett sådant förbud.

När Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen	När Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen
prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får ett sådant beslut samtidigt meddelas	prövar ett beslut om avvisning eller utvisning, får ett sådant beslut samtidigt meddelas

³² Senaste lydelse 2014:198.

angående den som är under 16 år och som står under utlänningens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats omständigheter som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §.

angående den som är under 16 år och som står under utlänningens vårdnad. Detta gäller även om ingen lägre instans har prövat denna fråga. I mål hos en migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen gäller detta dock inte om det för barnet har åberopats omständigheter som omfattas av definitionen av flykting eller subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen.

9 kap.

Kontroll av personer enligt screeningförordningen

2 a §

Polismyndigheten ansvarar för screening av personer enligt screeningförordningen.

Polismyndigheten och Migrationsverket ansvarar för utförandet av identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen. Polismyndigheten ansvarar för utförandet av säkerhetskontroll enligt artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll enligt andra stycket samt hjälpa Migrationsverket vid

identifiering och verifiering av identitet enligt andra stycket

Polismyndigheten och Migrationsverket ansvarar för utförandet av sårbarhetskontroll enligt artikel 12.3, registrering av biometriska uppgifter enligt artikel 8.5 d, samt ifyllande av screeningformuläret enligt artikel 17 och för avslutande delen av screeningen enligt artikel 18 i screeningförfordningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vid vilka platser vid yttre gräns enligt artiklarna 5.1 och 5.2 respektive inom territoriet enligt artikel 7.1 i screeningförfordningen som screening ska genomföras.

2 b §

En polisman eller en särskilt förordnad passkontrollant får kroppsvisitera en person som är skyldig genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförfordningen i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1 eller med en säkerhetskontroll enligt artikel 15.1 och undersöka hans eller hennes bagage, handresgoods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på personens identitet eller för att

bedöma om personen skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten.

När tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen bistår Polismyndigheten enligt 2 a § har de samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

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

4 §³³

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd *eller internationellt skydd* när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

6 §³⁴

En utlännings biljett för resan från Sverige får tas om hand av Migrationsverket eller Polismyndigheten i väntan på att

En utlännings biljett för resan från Sverige får tas om hand av Migrationsverket eller Polismyndigheten i väntan på att

³³ Senaste lydelse 2014:716.

³⁴ Senaste lydelse 2014:655.

utlännningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Detta gäller om

1. utlännningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller

2. utlännningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får tas om hand endast om

- det framstår som sannolikt att utlännningen inte kommer att få tillstånd att vistas här, och

- det finns anledning att anta att utlännningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

utlännningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Detta gäller om

1. utlännningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller

2. utlännningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd *eller internationellt skydd*.

8 §³⁵

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlännning och, om utlännningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlännningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. *utlännningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §,*

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlännning och, om utlännningen har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

2. *utlännningen är skyldig att lämna biometriska uppgifter i enlighet med artikel 15.1, 18.1, 18.2, 20.1, 22.1, 23.1, 24.1 eller 26.1 i Eurodacförordningen, och vid tillämpning av artikel 18.1, 18.2 eller 20.1 får fotografi och fingeravtryck även tas av en utlandsmyndighet,*

3. det finns grund för att besluta om förvar, eller

³⁵ Senaste lydelse 2021:765.

4. varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket 4 ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket 4 *eller artikel 23.1 i Eurodac-förordningen* ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

11 a §

Den som ska genomgå screening enligt artiklarna 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med genomförande av screening. Skyldigheten att stanna kvar för utredning i samband med genomförande av screening gäller som längst tolv timmar eller om det finns särskilda skäl ytterligare 12 timmar.

Vad som sagts i första stycket gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen får hålla kvar en person som vägrar att stanna kvar för utredning i samband med genomförande av screening.

10 kap.

*Lydelse enligt SOU 2025:16**Föreslagen lydelse*

2 §

En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar

1. om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras, eller

2. om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

2. om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning *eller om han eller hon ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförfordningen* och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

I artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen om återvändande-gränsförfarande finns bestämmelser om förvar för den utlänning som avses i första stycket och som befinner sig i ett återvändande-gränsförfarande. I stället för att utlänningen tas i förvar enligt de bestämmelserna får han eller hon ställas under uppsikt enligt de förutsättningar som anges i artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen.

3 §

En vuxen utlänning får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,

2. det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på,

3. utlänningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 2 § 2 och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, *eller*

5. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).*

4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

5. förvarstagandet grundar sig på artikel 44 i *asyl- och migrationshanteringsförordningen, eller*

6. det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i *asylprocedurförordningen för att avgöra om utlänningen har rätt att resa in i Sverige.*

I fråga om vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott tillämpas 2 § i stället för första stycket, även i de fall den vuxne har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

4 §

Ett barn får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Ett barn som tas i förvar med stöd av 5 § får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett barn som tas i förvar med stöd av 6 § får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

5 §

Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller

2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning *eller om barnet ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförfordningen.*

Beslut om uppsikt eller förvar får meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

I artiklarna 5.2 och 5.3 i förfordningen om återvändande-gränsförfarande finns bestämmelser om förvar för barn som avses i första stycket och som

befinner sig i ett återvändande-gränsförfarande. I stället för att barnet tas i förvar enligt de bestämmelserna får han eller hon ställas under uppsikt enligt de förutsättningar som anges i artiklarna 5.2 och 5.3 i förordningen.

6 §

Ett barn får ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar enligt 5 § och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,

2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, *eller*

3. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

3. förvarstagandet grundar sig på artikel 44 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, *eller*

4. det är nödvändigt som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i asylprocedurförordningen för att avgöra om barnet har rätt att resa in i Sverige.

I fråga om barn som är utvisade på grund av brott tillämpas 5 § i stället för första stycket, även i de fall barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

29 §

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 1 eller 3 § första stycket 1 eller 2 längre tid än en månad.

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 3 § första stycket 3 eller 4 längre tid än tolv månader.

En vuxen utlänning får inte hållas i förvar med stöd av 3 § första stycket 6 längre tid än tolv veckor.

En vuxen utlänning som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat får inte hållas i förvar med stöd av 2 § 2 längre tid än sex månader. Om det är sannolikt att verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, får utlänningen hållas i förvar i ytterligare högst tolv månader. Tidsgränserna om sex och 18 månader gäller dock inte i säkerhetsärenden eller en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott.

35 §

Ett beslut om förvar enligt 2 § 2, 3 § första stycket 3–5 och 7 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Ett beslut om förvar enligt 2 § 2, 3 § första stycket 3–6 och 7 § ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om utlänningen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlopande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar.

Om frågan om förvar inte provas på nytt inom föreskriven tid upphör beslutet att gälla.

11 kap.

5 §³⁶

En utlänning som hålls i förvar ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om *uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1, 2 eller 2 a §* även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant *tillstånd*.

En utlänning som hålls i förvar ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om *internationellt skydd* även om utlänningen inte har ansökt om ett sådant *skydd*.

Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård.

Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där en utlänning vårdas ska se till att Migrationsverket eller den som förestår den lokal där utlänningen ska vistas genast underrättas, om utlänningen önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset.

12 kap.

7 §³⁷

Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 17 § första stycket 1 *eller* 2 eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft, om

1. utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Migrationsverket enligt 8 kap. 19 § har beslutat att verkets beslut om avvisning får

Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 17 § första stycket 1 eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft, om.

1. utlänningen har förklarat sig nöjd med beslutet (nöjdförklaring), eller

2. Migrationsverket enligt 8 kap. 19 § har beslutat att verkets beslut om avvisning får

³⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

³⁷ Senaste lydelse 2016:1243.

verkställas trots att det inte fått laga kraft.

verkställas trots att det inte fått laga kraft.

Avvisning och utvisning av utlänning som ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande

Verkställighet av beslut om avvisning, utvisning och återvändande i ärenden om internationellt skydd

8 a §³⁸

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats och då avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § har fått laga kraft.

Bestämmelser om när ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande i ärenden om internationellt skydd får verkställas finns i artikel 68.1–68.3 i asylprocedurförordningen.

Första stycket gäller inte om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 §. Då gäller i stället att beslutet om avvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Om beslutet om avvisning överklagas ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten av avvisningsbeslutet tills vidare ska avbrytas (inhibition). Beslutet om avvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts.

Bestämmelser om när en migrationsdomstol respektive Migrationsöverdomstolen får besluta om inhibition av ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande, när domstolen prövar en fråga om internationellt skydd, finns i artikel 68.4 och 68.5 respektive artikel 68.7 i asylprocedurförordningen.

³⁸ Senaste lydelse 2021:765.

Ett avvisningsbeslut som gäller ett ensamkommande barn får dock aldrig verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.

Tidsfristen enligt artikel 68.5 a i asylprocedurförordningen, för att hos migrationsdomstol begära tillåtelse att stanna kvar i Sverige (begära inhibition), ska vara sju dagar.

Första stycket gäller inte verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt 8 kap. 16 a § andra stycket. Ett sådant beslut får verkställas även om det inte har fått laga kraft (omedelbar verkställighet).

Första och andra styckena hindrar inte att utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

Första och fjärde stycket hindrar inte att utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

9 a §³⁹

Om en utlänning har överklagat ett beslut som Migrationsverket eller Polismyndigheten har fattat om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för

Om en utlänning har överklagat ett beslut som Migrationsverket eller Polismyndigheten har fattat om överföring enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen, och inom överklagandetiden har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat

³⁹ Senaste lydelse 2017:523.

att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat frågan om inhibition. Detta gäller endast första gången utlänningen yrkar inhibition. Ett beslut att avslå ett sådant yrkande om inhibition ska vara motiverat.

(omarbetning)
(Dublinförordningen), och inom överklagandetiden har yrkat inhibition av beslutet, får beslutet inte verkställas innan en migrationsdomstol har prövat frågan om inhibition. Detta gäller endast första gången utlänningen yrkar inhibition. Ett beslut att avslå ett sådant yrkande om inhibition ska vara motiverat.

16 b §⁴⁰

I fråga om den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott får en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, efter Migrationsverkets ställningstagande i ärendet, bevilja uppehållstillstånd och arbetstillstånd om det

1. finns hinder enligt 1, 2 eller 3 § mot att utvisningsbeslutet verkställs,
2. finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen,
3. finns medicinska hinder, eller
4. annars finns synnerliga skäl.

Vid bedömningen enligt första stycket 4 ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Om migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen Om ett internationellt organ, *finner* som har behörighet att pröva

⁴⁰ Senaste lydelse 2021:765.

att utlännningen är flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § gäller även det som anges i 5 kap. 1 §. Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 §.

18 §⁴¹

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. *det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,*

2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen, eller

3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlännningen, eller

2. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 2 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och

⁴¹ Senaste lydelse 2021:765.

tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1-4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1-4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 2 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1-4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1-4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

18 a §⁴²

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 18 § första stycket för att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 2 § ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Ett uppehållstillstånd som i andra fall beviljas enligt 18 § första stycket ska gälla i längst tretton månader.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 18 § första stycket ska gälla i längst tretton månader.

Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i ett år.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om

⁴² Senaste lydelse 2021:765.

utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och hindret mot verkställighet enligt 18 § första stycket är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § är uppfyllda.

19 §⁴³

Om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 18 §, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar sådana nya omständigheter som

1. kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, 2 eller 3 §, och

2. inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning.

Första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som har

Om en utlänning i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft ansöker om internationellt skydd, och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut som har fått laga kraft ska Migrationsverket pröva ansökan och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

⁴³ Senaste lydelse 2021:765.

fått laga kraft. I ett sådant fall ska Migrationsverket pröva ansökan och besluta om inhibition i verkställighetsärendet.

19 b §⁴⁴

Om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott åberopar sådana omständigheter som anges i 19 § första stycket 1 och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare, ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning.

Migrationsverket ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till prövning om en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft, åberopar sådana nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 1, eller 2 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare

Är förutsättningarna enligt första stycket inte uppfyllda, ska Migrationsverket besluta att inte bevilja prövning.

Utvisningsbeslutet får inte verkställas innan Migrationsverket har avgjort frågan om prövning ska ske eller, om prövning beviljas, innan frågan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och ansökan därvid avslagits.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om *uppehållstillstånd som flyktning enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §* och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utlänningen ansöker om *internationellt skydd* och en sådan ansökan inte tidigare under utlänningens vistelse i Sverige har prövats genom ett beslut *som fått laga kraft*. I ett sådant fall ska

⁴⁴ Senaste lydelse 2021:765.

lagakraftvunnet beslut. I ett Migrationsverket pröva
 sådant fall ska Migrationsverket ansökan.
 pröva ansökan.

13 kap.

9 a §⁴⁵

När Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse av statusförklaring ska utlänningen underrättas. *I ärenden om internationellt skydd ska kommunikation med sökanden ske genom att underrättelse skickas till honom*

En statusförklaring får inte återkallas utan att utlänningen har fått tillfälle att yttra sig. *eller henne. Delgivning ska ske vid kommunikation med sökanden.*

Motivering av beslut

Myndighetens beslut

10 §⁴⁶

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,
- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- *statusförklaring* *– flyktingförklaring enligt 5 kap. 1 b § första stycket,*
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, eller
- kroppsvisitation.

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går

⁴⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁴⁶ Senaste lydelse 2025:793.

utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

17 §⁴⁷

Om den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut.

Migrationsverket ska så snart som möjligt göra en åldersbedömning i enlighet med artikel 25 i asylprocedurförordningen och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte något sådant beslut.

Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd.

Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om internationellt skydd.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart.

14 kap.

Beslut enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen

⁴⁷ Senaste lydelse 2021:765.

1 a §

Beslut som räknas upp i artikel 67.1 och 67.2 i asylprocedurförordningen och artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen får överklagas till en migrationsdomstol i enlighet med det som föreskrivs i dessa förordningar. Med undantag från artikel 67.1 d i asylprocedurförordningen får beslut om att återkalla internationellt skydd i de fall som avses i artikel 66.6 i asylprocedurförordningen dock inte överklagas.

Ett överklagande av ett beslut enligt artikel 67.7 a i asylprocedurförordningen och artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska ha kommit in till Migrationsverket inom sju dagar från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.

Ett överklagande av ett beslut enligt artikel 67.7 b i asylprocedurförordningen ska ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.

5 §⁴⁸

Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § får överklagas till en migrationsdomstol. Detsamma gäller verkets beslut att inte bevilja

Migrationsverkets beslut att inte bevilja prövning enligt 12 kap. 16 a eller 19 b § får överklagas till en migrationsdomstol.

⁴⁸ Senaste lydelse 2016:1243.

prövning enligt 12 kap. 16 a eller 19 b §.

Statusförklaring resedokument

och Resedokument flyktningförklaring

och

6 §⁴⁹

Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3 a, 3 c och 4 §§ i fråga om *statusförklaring* eller resedokument eller om *återkallelse av statusförklaring* får överklagas till en migrationsdomstol.

Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av *flyktingstatusförklaring*.

Migrationsverkets beslut enligt 2 kap. 1 e § i fråga om resedokument och enligt 5 kap. 1 b § första stycket i fråga om *flyktningförklaring* eller återkallelse av *flyktningförklaring* får överklagas till en migrationsdomstol.

Ett beslut om återkallelse av resedokument enligt 2 kap. 1 e § tredje stycket på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av *flyktningförklaring*.

Resehandling

6 b §

Migrationsverkets beslut enligt 2 kap. 1 f § i fråga om resehandlingar får överklagas till en migrationsdomstol.

Ett beslut om återkallelse av resehandlingar på den grund att utlänningens flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande återkallas, får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatus eller

⁴⁹ Senaste lydelse 2021:390.

status som subsidiärt skyddsbehövande.

Ett beslut om återkallelse av en resehandling på den grund att familjemedlemmens uppehållstillstånd återkallas, får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av uppehållstillståndet.

11 §⁵⁰

Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen i fråga om avvisning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, *statusförklaring*, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket.

Migrationsverkets beslut i ett säkerhetsärende får överklagas av Säkerhetspolisen i fråga om avvisning, utvisning, *återvändande*, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, *internationellt skydd*, resedokument, *resehandling*, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar, uppsikt och upphävande av ett beslut om avvisning eller utvisning med stöd av 12 kap. 16 § andra stycket.

15 kap.

1 §

En utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller utvisning kan förklara att han eller hon avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring).

Första stycket samt 2 och 3 §§ gäller inte en utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande enligt artikel 67 i asylprocedurförordningen.

⁵⁰ Senaste lydelse 2025:225.

3 §⁵¹

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, ska utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av beslutet om avvisning eller utvisning. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, *statusförklaring*, resedokument eller främlingspass, ska utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

En nöjdförklaring kan inte tas tillbaka. Om utlänningen har överklagat beslutet eller domen när nöjdförklaringen avges, ska utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sitt överklagande av beslutet om avvisning eller utvisning. Om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, resedokument eller främlingspass, ska utlänningen genom nöjdförklaringen anses ha tagit tillbaka sin ansökan.

16 kap.

9 a §

Ett överklagande av en migrationsdomstols beslut om överföring enligt artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen ska ha kommit in till en migrationsdomstol inom sju dagar från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.

11 §⁵²

Prövningstillstånd krävs vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte

Vid överklagande av en migrationsdomstols beslut enligt 9 § andra stycket krävs dock inte

⁵¹ Senaste lydelse 2009:1542.

⁵² Senaste lydelsen 2021:765.

prövningstillstånd. Prövnings-
tillstånd krävs inte heller vid
överklagande av en
migrationsdomstols beslut i
fråga om *statusförklaring eller
uppehållstillstånd som flykting
enligt 4 kap. 1 § eller som
alternativt skyddsbehövande
enligt 4 kap. 2 §* efter
överlämnande enligt 4 kap. 6 §
andra stycket eller 5 kap. 20 §
andra stycket.

prövningstillstånd. Prövnings-
tillstånd krävs inte heller vid
överklagande av en
migrationsdomstols beslut i
fråga om *internationellt skydd*
efter överlämnande enligt 4 kap.
8 § andra stycket eller
*uppehållstillstånd enligt 5 kap.
20 § andra stycket.*

17 kap.

1 §⁵³

Socialnämnden ska lämna ut
uppgifter om en utlännings
personliga förhållanden, om
Polismyndigheten, Säkerhets-
polisen, Migrationsverket, en
migrationsdomstol eller Migra-
tionsöverdomstolen 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 beslut om
avvisning *eller* utvisning.
Detsamma gäller när fråga har
uppkommit om utlännings har
uppehållsrätt.

Socialnämnden ska lämna ut
uppgifter om en utlännings
personliga förhållanden, om
Polismyndigheten, Säkerhets-
polisen, Migrationsverket, en
migrationsdomstol eller Migra-
tionsöverdomstolen begär det
och uppgifterna behövs för att
avgöra *ett ärende om inter-
nationellt skydd*, ett ärende om
uppehållstillstånd eller ett
ärende om ställning som
varaktigt bosatt i Sverige eller för
att verkställa ett beslut om
avvisning, utvisning *eller
återvändande*. Detsamma gäller
när fråga har uppkommit om
utlännings har uppehållsrätt.

⁵³ Senaste lydelse 2014:655.

1 a §

Den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1 § eller 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska, trots sekretessen, på begäran av Migrationsverket lämna ut sådana uppgifter om en utlännings som behövs för att kunna lämna ett sakkunnigutlåtande om utlänningsens ålder, om ett sådant utlåtande behövs i ett ärende om internationellt skydd.

4 §

Den region som har utfört en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i screeningförrordningen ska lämna de uppgifter som framkommit vid kontrollen till Polismyndigheten.

5 §

Polismyndigheten och Migrationsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 9 kap. 2 a §.

18 kap.*3 §*

Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som

Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som

förordnandet avser. Detta gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn eller om det för barnet.

förordnandet avser. Detta gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn *eller om det för barnet har utsetts en företrädare eller tillfällig företrädare enligt artikel 23.2 i asylprocedurförordningen.*

4 §

Den som är förordnad som god man för ett barn enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn *skall* ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om en sådan god man inte är förordnad, gäller vad som nu sagts i stället den som är förordnad som offentligt biträde för barnet.

Den som är förordnad som god man för ett barn enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn *ska* ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om en sådan god man inte är förordnad, gäller vad som nu sagts i stället den som är förordnad som offentligt biträde för barnet.

Har det för ett ensamkommande barn utsetts en företrädare eller tillfällig företrädare enligt artikel 23.2 i asylprocedurförordningen ska företrädaren eller den tillfälliga företrädaren utföra de uppgifter som anges i artiklarna 23.6-8. Företrädaren eller den tillfälliga företrädaren får enligt artiklarna om det är lämpligt utföra sina uppgifter tillsammans med den rättsliga rådgivaren.

20 kap.**2 §⁵⁴**

Till fängelse i högst ett år eller, om brottet är ringa, till böter döms en utlänning som uppsåtligen uppehåller sig i Sverige fastän han eller hon enligt ett verkställt beslut om utvisning enligt 8 a kap. inte har haft rätt att återvända hit.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om utlänningen har flytt hit av skäl som avses i 4 kap. 1, 2 eller 2 a §.	Bestämmelserna i första stycket gäller inte om utlänningen har flytt hit av skäl som omfattas av definitionen av flykting eller subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen.
---	---

I ringa fall ska åtal för brott enligt första stycket inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

21 kap.**2 §⁵⁵**

En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55/EG och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Upphållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras utlänningen endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att vara flykting enligt 4 kap. 2 b § eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.	Upphållstillstånd med tillfälligt skydd får vägras utlänningen endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att vara flykting enligt artikel 12 i skyddsgrundsförordningen.
---	--

5 §⁵⁶

Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en	Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en
---	---

⁵⁴ Senaste lydelse 2022:1015.

⁵⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

⁵⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

ansökan om *uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 §* ansökan om *internationellt skydd som flykting prövas.*
prövas. Detsamma gäller för ansökan om flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § och en ansökan om resedokument enligt 4 kap. 4 §.

Prövningen av en ansökan enligt första stycket får skjutas upp endast om det finns särskilda skäl för det. Om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

22 kap.

2 §⁵⁷

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år ska ges till en utlänning för vilken en framställan om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne har gjorts från en internationell domstol eller tribunal, om framställan bedöms vara berättigad.

Med vittne avses i denna paragraf den som har vittnat eller kommer att vittna i förhandlingar inför en internationell domstol eller tribunal i enlighet med dess procedur- eller bevisupptagningsregler.

Med nära anhörig till vittne avses vittnets

- make eller sambo,
- barn som är beroende av vittnet, samt
- annan anhörig till vittnet som ingår i samma hushåll som vittnet

och mellan vilka det föreligger ett särskilt beroendeförhållande.

Om en framställan enligt första stycket anses berättigad får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.

Om en framställan enligt första stycket anses berättigad får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt artikel 12 i skyddsgrundsförordningen.

⁵⁷ Senaste lydelse 2009:1542.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026 i fråga om 10 kap. och i övrigt den 12 juni 2026.
 2. Äldre bestämmelser ska gälla för förfaranden för ansökningar om internationellt skydd (asylansökningar) som görs före den 12 juni 2026 och på vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) är tillämplig. Detsamma gäller för förfaranden för prövningen av återkallande av internationellt skydd om prövningen inleddes före den 12 juni 2026.
 3. I fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning gäller 5 kap. 3 § tredje stycket, 3 a § första stycket 1 b och 2 samt fjärde stycket och 3 g § första stycket i den äldre lydelsen, om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § i den äldre lydelsen.
 4. Bestämmelserna i 9 kap. 8 § ska tillämpas första gången i fråga om personer som beviljats tillfälligt skydd från och med den 12 juni 2029.

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken (1949:381)

Härigenom föreskrivs att det i föräldrabalken ska införas en ny paragraf, 6 kap. 8 b §, av följande lydelse.

6 kap.

8 b §

Bestämmelserna i denna balk om särskilt förordnad vårdnadshavare gäller även för en sådan förmyndare som avses i artikel 33.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

En förmyndare som utses enligt förordningen har de uppgifter som anges i artikel 33.2 i förordningen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 21 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §¹

- Beslut om vård med stöd av denna lag hindrar inte beslut om
1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
 2. utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,
 3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,
 4. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
 5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
 6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
 7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
 8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, *eller*
 9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, *eller*

10. återvändande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande

¹ Senaste lydelse 2022:702.

*av ett gemensamt förfarande för
internationellt skydd i unionen
och om upphävande av direktiv
2013/32/EU.*

Vård med stöd av denna lag
upphör när ett beslut enligt
första stycket 1-9 har verkställts.

Vård med stöd av denna lag
upphör när ett beslut enligt
första stycket 1-10 har verk-
ställts.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 4 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats *en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen* eller en motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats *flyktingstatus enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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*

¹ Senaste lydelse 2024:692.

och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU eller en motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser eller ett resedokument enligt 2 kap. 1 e § utlänningslagen eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

Av 2 § lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall framgår att andra stycket inte gäller för den som omfattas av den lagen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

Härigenom föreskrivs att 29 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

Har beträffande någon som vårdas enligt denna lag beslut meddelats om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar,
3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,
4. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder,
5. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,
6. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,
8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, eller
9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, eller

8. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,

9. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, eller

10. återvändande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av

¹ Senaste lydelse 2022:703.

*den 14 maj 2024 om upprättande
av ett gemensamt förfarande för
internationellt skydd i unionen
och om upphävande av direktiv
2013/32/EU,*

får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske, om det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet och chefsöverläkaren finner att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs. Tvångsvården upphör i sådant fall när beslutet har verkställts.

I fråga om en patient som är utlänning upphör tvångsvården vid verkställighet av ett beslut om hemsändande som har meddelats med stöd av 23 kap. 2 § utlänningslagen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §¹

Bestämmelserna i 29 § första stycket lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård gäller i fråga om upphörande av rättspsykiatrisk vård i samband med

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716) av en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning,

2. utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlämningar,

3. överlämnande, *och*

4. utlämning.

3. överlämnande,

4. utlämning, *och*

5. *återvändande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.*

I fråga om den som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med särskild utskrivningsprövning och som ska avvisas eller utvisas efter beslut enligt utlänningslagen (2005:716) får trots tvångsvården verkställighet av beslutet ske om

I fråga om den som genomgår rättspsykiatrisk vård enligt 31 kap. 3 § brottsbalken med särskild utskrivningsprövning och som ska avvisas eller utvisas efter beslut enligt utlänningslagen (2005:716) *eller återvända efter beslut enligt förordning (EU) 2024/1348* får trots

¹ Senaste lydelse 2022:704.

tvångsvården verkställighet av
beslutet ske om

1. det begärs av den myndighet som ska verkställa beslutet, och
2. chefsöverläkaren finner att förutsättningarna för vårdens upphörande i 16 § första stycket 1 är uppfyllda och att patientens tillstånd tillåter att beslutet verkställs.

Tvångsvården upphör i sådant fall när beslutet har verkställts.

Om beslut har meddelats att verkställigheten av en påföljd som innebär överlämnande enligt 31 kap. 3 § brottsbalken till rättspsykiatrisk vård ska föras över till en annan stat, upphör den rättspsykiatriska vården vid verkställighet av beslutet.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 c § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 c §¹

Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandssmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvísning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Det som föreskrivs om utlännningar som avses i 1 § första stycket 1 gäller också för utlännningar som ansökt om internationellt skydd och vad som föreskrivs om avvísning och utvisning i denna lag gäller också för beslut om återvändande i ärenden om internationellt skydd och för beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (asyl- och migrationshanteringsförordningen).

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:578.

1.8 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353)

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats *internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller*

¹ Senaste lydelse 2021:770.

om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europa-parlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4-7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

3 kap.

4 §²

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

² Senaste lydelse 2021:770.

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats *internationellt skydd enligt skyddsgrundsförordningen* eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. För en utlänning som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket i den äldre lydelsen.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet

a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,

b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller *att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),*

b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller *har status som flykting enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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 innehålllet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU,*

¹ Senaste lydelse 2005:722.

- c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 1 a, 1 b, 3 a och 4 a-c §§, av följande lydelse.

*Lydelse enligt lagrådsremissen Ett Föreslagen lydelse
ställföreträdarskap att lita på*

1 a §

Med asylprocedurförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Med asyl- och migrationshanteringsförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Med screeningförordningen avses i denna lag Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den

14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Med Eurodacförordningen avses i denna lag Europaparlamentets- och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

1 b §

Bestämmelserna i denna lag gäller även för sådana företrädare eller tillfälliga företrädare som avses i artikel 23.2 i asylprocedur-

förordningen, artikel 23.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, artikel 13.3 i screeningförordningen och artikel 14.1 i Eurodacförordningen.

2 §

Om barnet vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, ska överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Detta gäller oavsett om barnet söker uppehållstillstånd i landet eller inte.

En god man ska också förordnas, om barnets föräldrar eller en annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, på grund av dödsfall eller sjukdom eller av någon annan orsak upphör att kunna utöva förmynderskapet eller vårdnaden efter barnets ankomst till Sverige men innan barnet har fått uppehållstillstånd här.

En god man ska inte förordnas, om det är uppenbart obehövligt.

En god man ska inte förordnas, om det är uppenbart obehövligt *eller om en företrädare eller en tillfällig företrädare ska utses enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen.*

3 a §

I artikel 23.2 i asylprocedurförordningen och i artikel 23.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen finns bestämmelser om vilka tidsfrister som ska iakttas vid förordnande av företrädare eller tillfällig företrädare enligt respektive förordning.

4 a §

I artikel 23.9 i asylprocedurförordningen, 23.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, 13.4 i screeningförordningen och artikel 14.1 i Eurodac-förordningen finns bestämmelser om vilka krav som ställs på en företrädare som utsetts enligt respektive förordning.

4 b §

I artiklarna 23.6-8 i asylprocedurförordningen och artikel 23.3 i asyl- och migrationshanteringsförordningen anges vilka särskilda uppgifter en företrädare eller tillfällig företrädare som utsetts enligt respektive förordning ska utföra.

4 c §

Migrationsverket ska till barnet och företrädaren eller den tillfälliga företrädaren lämna den information som anges i artikel 23.5 i asylprocedurförordningen vid förordnande av företrädare enligt den förordningen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Bestämmelserna om gästforskare i denna lag är inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare som

1. har beviljats *uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser*, eller har ansökt om *ett sådant tillstånd* och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt,

1. har beviljats *status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU eller motsvarande äldre bestämmelser*, eller har ansökt om *internationellt skydd* och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt,

¹ Senaste lydelse 2024:1223.

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen,

3. har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft och som inte kan verkställas,

4. utför forskning uteslutande inom ramen för högskoleutbildning för att därigenom få en doktorsexamen,

5. har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat,

6. är familjemedlem till en EES-medborgare eller till en medborgare i Schweiz,

7. har ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. utlänningslagen och ansökan ännu inte har avgjorts slutligt, eller

8. har beviljats uppehålls- och arbetstillstånd för att tjänstgöra som praktikant inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-tillstånd) enligt 6 b kap. utlänningslagen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

dels att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125), erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård åt *asylsökande* och vissa andra utlänningar.

I denna lag finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och tandvårdslagen (1985:125), erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård åt *sökande av internationellt skydd* och vissa andra utlänningar.

4 §²

Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om *uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen* (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

1. har ansökt om *internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU* eller motsvarande

¹ Senast lydelse 2019:930.

² Senaste lydelse 2022:1007.

äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,

2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,

3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller

4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlännning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats ett beslut om avvisning, utvisning eller återvändande. Det gäller dock inte en utlännning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Hälsokontroll

9 §

Regionerna ansvarar för utförandet av den hälsokontroll som avses i artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 i fråga om utlännningar som omfattas av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer får meddela föreskrifter om det närmare innehållet i en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i förordningen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

1 §¹

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Med socialtjänst förstås i denna lag

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst,
2. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke och den särskilda lagstiftningen om insatser för barn i form av skyddat boende, och
3. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse.

Till socialtjänst räknas också

1. verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, och
2. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå.

Med socialtjänst jämställs

1. ärenden om bistånd åt *asyl-* sökande och andra utlänningar, 1. ärenden om bistånd åt *personer som söker internationellt skydd* och andra utlänningar,
2. ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
3. ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad, och
4. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretessen gäller inte om annat följer av 5, 6 eller 7 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

¹ Senaste lydelse 2024:88.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.14 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet. Detta gäller dock inte om synnerliga skäl talar mot det.

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats en *flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen* eller ett rese-dokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen.

En utlänning som har ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte anses vara bosatt här. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats *flyktingstatus enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europa-*

¹ Senaste lydelse 2024:694.

*parlamentets och rådets direktiv
2011/95/EU* eller ett
resedokument enligt 2 kap. 1 e §
utlänningslagen.

En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. För en utlänning som har beviljats flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 5 kap. 3 § andra stycket i den äldre lydelsen.

1.15 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 16 kap. 13 a § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

13 a §¹

Om tillströmningen av *asylsökande* eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att snabbt kunna anordna boenden för sådana utlänningar, eller för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller som har uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

Om tillströmningen av *personer som söker internationellt skydd* eller personer som ansöker om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att snabbt kunna anordna boenden för sådana utlänningar, eller för personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller som har uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9-12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10-13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2-4 §§.

¹ Senaste lydelse 2022:296.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1-4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:894

Föreslagen lydelse

1 a §

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a-10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har *beviljats* uppehållstillstånd enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, *eller*

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a-10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har *ett* uppehållstillstånd *som har*

1. *beviljats* enligt 5 kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. *beviljats* enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen,

3. *beviljats* enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen, *eller*

4. *utfärdats med stöd av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om*

*ändring av rådets direktiv
2003/109/EG och om upp-
hävande av Europaparlamentets
och rådets direktiv 2011/95/EU.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 1 a § i den äldre lydelsen.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

*dels att det ska införas en ny paragraf, 12 §, av följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 12 § ska ha följande lydelse*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Hälsokontroll

12 §

Regionerna ansvarar för utförandet av den hälsokontroll som avses i artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 i fråga om utlänningar som omfattas av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det närmare innehållet i en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i förordningen.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.18 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att 2, 5, 11, 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör

1. utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i Europeiska unionen, i en stat som är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz,

2. utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige,

3. statusförklaring,

4. mottagande av asylsökande och andra utlänningar, 4. mottagande av sökande av internationellt skydd och andra utlänningar,

5. bistånd och stöd till utlänningar,

6. svenskt medborgarskap,

7. statlig ersättning för kostnader för utlänningar,

8. bosättning av utlänningar, eller

9. utfärdande av resehandlingar.

5 §¹

Denna lag gäller inte när personuppgifter behandlas med stöd av

1. lagen (2006:444) om passagerarregister,

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex),

3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för 3. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för

¹ Senaste lydelse 2022:243.

jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning),

jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013,

4. 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,

5. 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,

6. 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,

7. lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, eller

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

11 §

Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs för

1. handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§,

2. kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige,

3. utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av <i>asylsökande</i> och andra utlänningar,	3. utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av <i>sökande av internationellt skydd</i> och andra utlänningar,
---	--

4. framställning av statistik,

5. utförande av testverksamhet, eller

6. fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift.

Lydelse enligt SFS 2025:945

Föreslagen lydelse

15 §²

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8, 8 h och 8 j §§ utlänningslagen (2005:716).

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

² Senaste lydelse 2025:945 (jfr 2025:851).

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1-2 a §§ utlänningslagen åberopas,

1. vid prövning av ansökningar om internationellt skydd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU,

2. i ärenden om avvisning och utvisning,

3. i testverksamhet,

4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometrireger som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område,

6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, *eller*

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige,

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, *eller*

8. vid identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och

2. föreskrifter om gallring.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §³

Polismyndigheten har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §.

Migrationsverket ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11§ 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5, 6 eller 7.	Migrationsverket ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11§ 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5, 6, 7 eller 8.
---	--

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

³ Senaste lydelse 2025:132.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att 2 och 7 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller en nyanländ som har *beviljats* ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har *beviljats enligt*

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, *eller*

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen gäller en nyanländ som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har

1. *beviljats enligt* 5 kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. *beviljats enligt* 12 kap. 18 § utlänningslagen,

3. *beviljats enligt* 21 eller 22 kap. utlänningslagen, *eller*

4. *utfärdats med stöd av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europa-*

*parlamentets och rådets direktiv
2011/95/EU.*

7 §¹

Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, samman- tagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av *asylsökande* som vistas i kommunen.

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, samman- tagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av *personer som söker internationellt skydd* som vistas i kommunen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 2 § i den äldre lydelsen.

¹ Senaste lydelse 2025:59

1.20 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 1 2, och 3 §§ lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:896

Föreslagen lydelse

1 §¹

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a-10 d §§ socialförsäkringsbalken och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har *beviljats enligt*

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, *eller*

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a-10 d §§ socialförsäkringsbalken och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har

1. *beviljats enligt* 5 kap. 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. *beviljats enligt* 12 kap. 18 § utlänningslagen,

3. *beviljats enligt* 21 eller 22 kap. utlänningslagen, *eller*

4. *utfärdats med stöd av artikel 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelands-medborgare 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 skydds-
behövande och för innehållet i det
beviljade skyddet, om ändring av
rådets direktiv 2003/109/EG och
om upphävande av Europa-
parlamentets och rådets direktiv
2011/95/EU.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
 2. För en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 1 § i den äldre lydelsen.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:947

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag gäller inte vid behandling av personuppgifter enligt

1. vapenlagen (1996:67),
2. lagen (1998:620) om belastningsregister,
3. lagen (1998:621) om misstankeregister,
4. lagen (2006:444) om passagerarregister,
5. lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas,
6. 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,
7. 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,
8. 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,

9. lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen,

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

11. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226, *eller*

12. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om Informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet av information mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelse, viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd (VIS-förordningen).

11. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226,

12. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om Informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet av information mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelse, viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd (VIS-förordningen), *eller*

13. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa

Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

Beslut enligt denna lag hindrar inte beslut om

1. avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716),
2. utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar,

3. utlämning enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott,

4. utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

5. utlämning enligt lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,

6. överlämnande enligt lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen,

7. överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 8. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, <i>eller</i> | <ol style="list-style-type: none"> 8. utlämning enligt lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone, |
|---|--|

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 9. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. | <ol style="list-style-type: none"> 9. överlämnande enligt lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, <i>eller</i> |
|--|---|

10. återvändande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av

den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Ett beslut om en insats med stöd av denna lag upphör att gälla när ett beslut enligt första stycket 1–9 har verkställts

Ett beslut om en insats med stöd av denna lag upphör att gälla när ett beslut enligt första stycket 1–10 har verkställts

Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall ska följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller inte för en utlänning som har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen (2005:716) eller ett rese-dokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen eller om det i övrigt finns sådana synnerliga skäl för folkbokföring som avses i 4 § andra stycket folkbok-föringslagen (1991:481).

Lagen gäller inte för en utlänning som har beviljats flyktingstatus enligt Europa-parlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europa-parlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU eller ett rese-dokument eller en resehandling enligt 2 kap. 1 e och 1 f §§ utlänningslagen eller om det i övrigt finns sådana synnerliga skäl för folkbokföring som avses i 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481).

1. Denna lag träder i kraft den 12 juni 2026.
2. För en utlänning som har beviljats flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen (2005:716) i dess lydelse före den 12 juni 2026 eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen i dess lydelse före den 12 juni 2026 gäller 3 § i den äldre lydelsen.

1.24 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)¹

dels att 4 kap. 2 a, 2 b och 4 §§, 21 d §, 8 kap. 9 a, 10 h §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 4 kap. 2 a och 3 §§ ska utgå,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 8, 9, 10 och 13 §§, 4 kap. 19 c och 19 g §§, 5 kap. 4 §, 5 a kap. 3 a §, 7 kap. 5, 8, 15 a och 16 §§, samt 8 kap. 2, 5, 9 b, 10, 10 f, 10 g och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 3 c kap. och fem nya paragrafer, 1 kap. 8 §, 7 kap. 23 §, 8 kap. 5 a, 10 l och 10 m §§ och närmast före 7 kap. 23 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

I denna förordning finns bestämmelser om

- förordningens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),

- resehandlingar (2 kap.),

- visering (3 kap.),

- uppehållsrätt (3 a kap.),

- uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),

- internationellt skydd
(3 c kap.)

¹ Senaste lydelse av

4 kap. 2 a § 2022:306

4 kap. 2 b § 2021:224

4 kap. 4 § 2009:1549

4 kap. 21 d § 2017:21

8 kap. 9 a § 2016:1244

8 kap. 10 h § 2021:813

rubriken närmast före 4 kap. 2 a § 2019:112

² Senaste lydelse 2020:941

- uppehållstillstånd (4 kap.),
- uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair- arbete (4 a kap.),
- arbetsstillstånd (5 kap.),
- EU-blåkort (5 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (5 b kap.),
- tillstånd för säsongsarbete (5 c kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (6 kap.),
- underrättelseskyldighet (7 kap.), och
- avvisning, utvisning, avgifter m.m. (8 kap.).

8 §

Med mottagandedirektivet avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Med skyddsgrunds-förordningen avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelands-medborgare 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Med asylprocedurförordningen avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Med förordningen om återvändandegränsförfarande avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om invärtande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148.

Med asyl- och migrationshanteringsförordningen avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Med screeningförordningen avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr

767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Med

krishanteringsförordningen avses i denna förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147.

2 kap.

8 §³

Ett resedokument ska utfärdas med en giltighetstid om högst två år. Om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare resedokument ska giltighetstiden dock vara ett år, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare resedokument inom samma tid har varit föremål för missbruk.

Migrationsverket får besluta om förlängning av giltighetstiden för ett resedokument.

Ett resedokument *eller en resehandling* ska utfärdas med en giltighetstid om högst två år. Om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare resedokument *eller en resehandling* ska giltighetstiden dock vara ett år, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare *resedokument eller resehandling* inom samma tid har varit föremål för missbruk.

Migrationsverket får besluta om förlängning av giltighetstiden för ett resedokument *eller en resehandling*.

³ Senaste lydelse 2021:1052

Ett resedokument får, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

Ett resedokument *eller en resehandling* får, då det utfärdas, förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

9 §

Ett resedokument som utfärdats enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) gäller som pass vid inresa och vistelse i Sverige.

Ett resedokument *eller en resehandling* som utfärdats enligt 2 kap. 1 e och 1 f §§ utlänningslagen (2005:716) gäller som pass vid inresa och vistelse i Sverige.

10 §

Om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara *flykting* eller statslös, ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket.

Om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara statslös *eller, i fråga om en medborgare i en annan EU-stat, upphör att vara flykting*, ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket.

Om en resehandling återkallas enligt 2 kap. 1 f § utlänningslagen (2005:716) ska resehandlingen återlämnas till Migrationsverket.

13 §⁴

Ett främlingspass ska utfärdas med en giltighetstid om högst tre år. Om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare främlingspass ska giltighetstiden dock vara ett år, om inte särskilda skäl talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare främlingspass inom samma tid har varit föremål för missbruk.

Ett främlingspass får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning

Ett främlingspass får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning

⁴ Senaste lydelse 2021:1052

som begränsar dess giltighetsområde. För sådana främlingspass som inte utfärdas enligt 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716) ska giltighetsområdet begränsas om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare utfärdat främlingspass och särskilda skäl inte talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare främlingspass inom samma tid har varit föremål för missbruk.

Ett främlingspass får, då det utfärdas, föras med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

som begränsar dess giltighetsområde. Giltighetsområdet ska begränsas om sökanden inom de senaste fem åren före ansökan har förlorat ett tidigare utfärdat främlingspass och särskilda skäl inte talar emot det. Detsamma gäller om det finns anledning att misstänka att ett tidigare främlingspass inom samma tid har varit föremål för missbruk.

För sökande av internationellt skydd får främlingspass utfärdas endast om det uppkommer allvarliga humanitära skäl eller andra tvingande skäl som kräver sökandes närvaro i en annan stat. Främlingspassets giltighet ska vara begränsad till syftet och den varaktighet som krävs med hänsyn till ändamålet för dess utfärdande.

3 c kap. Internationellt skydd

Ansökan om internationellt skydd

1 § Polisen och Kriminalvården anförtros uppgiften att ta emot ansökningar om internationellt skydd (viljeyttringar) och utföra de uppgifter som tillkommer dem i enlighet med asylprocedurförordningen. Att även Migrationsverket som

beslutande myndighet får ta emot ansökningar i form av viljeyttringar framgår av asylprocedurförordningen.

Registrering av ansökningar av internationellt skydd

2 § Migrationsverket ska registrera ansökningar om internationellt skydd (viljeyttringar) i enlighet med asylprocedurförordningen.

Inlämnande av en ansökan om internationellt skydd

3 § En ansökan om internationellt skydd ska lämnas in till Migrationsverket.

Hur och när en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in framgår av artikel 28 i asylprocedurförordningen. I särskilda fall får Migrationsverket anse att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in personligen när Migrationsverket har kontrollerat att sökanden är fysiskt närvarande på svenskt territorium vid tidpunkten för registreringen eller inlämnandet av ansökan.

Med undantag från artikel 28.3 första stycket i asylprocedurförordningen ska en sökande som inte kan inställa sig personligen på grund av varaktiga allvarliga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll ha möjlighet att lämna in en ansökan om internationellt skydd med hjälp av ett formulär.

Ansökningar på medföljande barns vägnar

4 § Artikel 32.2 första stycket i asylprocedurförordningen får tillämpas på ett medföljande barn som föds eller är närvarande under det administrativa förfarandet.

Handlingar som ska tillhandahållas sökanden

5 § Migrationsverket ska tillhandahålla handlingar till sökanden i enlighet med artikel 29 i asylprocedurförordningen. Av artiklarna 58.4 och 59.8 i asylprocedurförordningen framgår vidare att Migrationsverket ska förse sökanden med handlingar i enlighet med dessa bestämmelser.

Medicinsk åldersbedömning

6 § Rättsmedicinalverket utför på begäran av Migrationsverket medicinska åldersbedömningar i ärenden om internationellt skydd.

Om en sökande har samtyckt till att genomgå en medicinsk åldersbedömning, ska Migrationsverket underrätta Rättsmedicinalverket om att en medicinsk åldersbedömning ska utföras. Under rättelsen ska innehålla

1. uppgifter om den sökandes namn, kön och ärendenummer hos Migrationsverket,

2. kontaktuppgifter till den sökande och, i förekommande fall, till den sökandes ställföreträdare, och

3. andra uppgifter som är nödvändiga för att en medicinsk åldersbedömning ska kunna utföras.

Det rättsmedicinska utlåtandet om ålder ska sändas till Migrationsverket.

Förteckningar över säkra länder

7 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om sådana förteckningar över säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer som avses i 4 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

8 § Migrationsverket ska regelbundet se över situationen i de länder som tagits upp på förteckningarna. Om ett land inte längre bedöms vara ett säkert tredjeland eller säkert ursprungsland ska det omedelbart tas bort från förteckningen.

Migrationsverket ska meddela Europeiska kommissionen och Europeiska unionens asylbyrå i enlighet med artikel 64.4 i asylprocedurförordningen.

Handläggningstid hos Migrationsverket

9 § I artikel 35 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om handläggningstid för ärenden om internationellt skydd.

Ett ärende om internationellt skydd som av domstol har återförvisats till Migrationsverket ska avgöras senast

1. inom en månad i fråga om en ansökan ska tas upp till prövning,

2. inom två månader i fråga om ett påskyndat prövningsförfarande och
3. inom fem månader i andra fall.

10 § Ett ärende om internationellt skydd som är föremål för ett gränsförfarande ska avgöras senast inom sex veckor från den dag då ansökan om internationellt skydd registrerades.

4 kap.

19 c §⁵

I ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdas för en utlänning som har *flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716)*, ska följande anmärkning föras in: Internationellt skydd beviljat av Sverige den [datum].

I ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdas för en utlänning som har *flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen*, ska följande anmärkning föras in: Internationellt skydd beviljat av Sverige den [datum].

19 g §⁶

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat beviljas *flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716)*, ska Migrationsverket begära att den staten för in en sådan anmärkning som avses i 19 c § i EU-

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat beviljas *flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen*, ska Migrationsverket begära att den staten för in en sådan anmärkning som avses i 19 c § i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta.

⁵ Senaste lydelse 2021:813

⁶ Senaste lydelse 2021:813

uppehållstillståndet för varaktigt bosatta.

Om Migrationsverket får en sådan begäran som avses i första stycket från en annan EU-stat, ska Migrationsverket föra in anmärkningen i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta senast inom tre månader.

5 kap.

4 §⁷

Den som har ansökt om *uppehållstillstånd* i Sverige och *anfört skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716)* är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller dock inte

1. en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet,

2. om det är sannolikt att utlänningen kommer att överföras enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublin-förordningen)*,

3. om det är sannolikt att utlänningen kommer att *avvisas med omedelbar verkställighet*

⁷ Senaste lydelse 2024:29

enligt 8 kap. 19 §
utlänningslagen, eller

4. en utlänning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller i ett ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne *uppehållstillstånd* har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om *avvisning eller utvisning* som fått laga kraft.

Migrationsverket utfärdar ett särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

3. en utlänning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller i ett ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne *internationellt skydd* har fått laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om *återvändande eller överföring* som fått laga kraft.

särskilt bevis om undantag från

5 a kap.

3 a §⁸

På ett bevis om EU-blåkort som utfärdas för en utlänning som har *flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716)*, ska följande anmärkning föras in: Internationellt skydd beviljat av Sverige den [datum].

På ett bevis om EU-blåkort som utfärdas för en utlänning som har *flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen*, ska följande anmärkning föras in: Internationellt skydd beviljat av Sverige den [datum].

⁸ Senaste lydelse 2024:1226

7 kap.

5 §⁹

Ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen ska så snart som möjligt sändas till Migrationsverket för verkställighet. När en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft ska domstolen omedelbart underrätta Migrationsverket om detta.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver eller meddelar inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning, ska den verkställande myndigheten omedelbart underrättas om åtgärden. Är beslutet förenat med återreseförbud ska Polismyndigheten alltid underrättas.

I andra fall än då Migrationsverket är verkställande myndighet ska verket omedelbart underrätta den verkställande myndigheten om en utlänning i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ansöker om *uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)*. Detsamma gäller när fråga om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen aktualiseras genom att sådana omständigheter som avses i den bestämmelsen åberopas innan beslutet har verkställts.

I andra fall än då Migrationsverket är verkställande myndighet ska verket omedelbart underrätta den verkställande myndigheten om en utlänning i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ansöker om *internationellt skydd*.

När Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beslutar att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, ska den verkställande myndigheten under-

⁹ Senaste lydelse 2021:813

rättas. I de fall avvísnings- eller utvisningsbeslutet är förenat med ett återreseförbud ska Polismyndigheten alltid underrättas.

8 §¹⁰

Migrationsverket ska omedelbart underrätta Polismyndigheten om

1. verket beslutar om inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott eller upphäver ett sådant inhibitionsbeslut, eller

2. en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om *uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)*, eller när frågan om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen blir aktuell genom att sådana omständigheter som avses i den bestämmelsen åberopas innan utvisningsbeslutet har verkställts.

2. en utlänning som har utvisats på grund av brott ansöker om *internationellt skydd*, eller när frågan om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen blir aktuell genom att sådana omständigheter som avses i den bestämmelsen åberopas innan utvisningsbeslutet har verkställts.

Migrationsverket ska alltid underrätta Polismyndigheten om sitt slutliga ställningstagande i ärenden om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

En migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen ska omedelbart underrätta Polismyndigheten om beslut som innebär att inhibition av en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott meddelas eller upphävs. Polismyndigheten ska alltid underrättas om en domstols slutliga beslut i mål om uppehållstillstånd för den som av allmän domstol har utvisats på grund av brott eller om upphävande av ett sådant utvisningsbeslut.

¹⁰ Senaste lydelse 2021:813

15 a §¹¹

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,

3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort samt uppgift om varje period för vilken uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket,

7. att *uppehållstillstånd* har beviljats den enskilde som *flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)* eller motsvarande äldre bestämmelser, 7. att *internationellt skydd* har beviljats den enskilde,

8. att *statusförklaring* har beviljats enligt 4 kap. 3 c § *utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser*,

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av

8. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

9. beslut om återkallelse av *internationellt skydd*, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut

¹¹ Senaste lydelse 2021:813

uppehållstillstånd eller arbets-
tillstånd har fått laga kraft.

om återkallelse av uppehålls-
tillstånd eller arbetstillstånd har
fått laga kraft.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

16 §

Om en *utlänning* som är medborgare i en annan stat som ingår i Europeiska unionen ansöker om uppehållstillstånd och anför sådana skäl som sägs i 4 kap. 1 § *utlänningslagen* (2005:716), skall Migrationsverket omedelbart underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), som omedelbart skall underrätta Europeiska unionens råd.

Om en medborgare i en annan *EU-stat* ansöker om uppehållstillstånd och anför sådana skäl som *avses i 5 kap. 1 b § utlänningslagen* (2005:716), ska Migrationsverket omedelbart underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), som omedelbart ska underrätta Europeiska unionens råd.

*Begäran till Europeiska kommissionen enligt kris-
hanteringsförordningen*

23 §

*Regeringen får besluta att lämna in en motiverad begäran till Europeiska kommissionen enligt artikel 2 i kris-
hanteringsförordningen.*

8 kap.

2 §

Den myndighet som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning *skall* se till att gällande bevis om visering

Den myndighet som verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning *ska* se till att gällande bevis om visering

samt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten samt att *resedokument* och *främlingspass* i förekommande fall återlämnas till Migrationsverket.

samt uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som utlänningen har makuleras i samband med verkställigheten samt att *främlingspass*, *resedokument* och *resehandlingar* i förekommande fall återlämnas till Migrationsverket.

5 §¹²

Avgift tas ut för prövning av ansökan om

1. uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 500 kronor för personer som fyllt 18 år och med 750 kronor för personer som inte fyllt 18 år,

2. ställning som varaktigt bosatt i Sverige med 1 000 kronor för personer som fyllt 18 år och med 500 kronor för personer som inte fyllt 18 år,

3. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) med 2 200 kronor,

4. uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § och/eller arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen med 2 200 kronor,

5. tillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen med 2 000 kronor,

6. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen med 2 000 kronor, och

7. uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen med 2 000 kronor för personer som fyllt 18 år och med 1 000 kronor för personer som inte fyllt 18 år.

Avgift ska dock inte tas ut av

1. personer som avses i 4 kap., 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § eller 22 kap. utlänningslagen,

1. personer som *ansöker om internationellt skydd* eller *personer som avses i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § eller 22 kap. utlänningslagen*,

2. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på

¹² Senaste lydelse 2022:1018

grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse från och med den 15 november 2005,

4. EES-medborgare eller anhörig till en EES-medborgare,

5. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,

6. japanska medborgare,

7. utlänningar som avses i 2 kap. 10 § utlänningslagen,

8. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige,

9. personer som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och som kan beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen,

10. förundersökningsledare eller socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,

11. Polismyndigheten när den ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § eller 16 a § utlänningslagen,

12. socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § eller 16 b § utlänningslagen, eller

13. personer som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen.

5 a §

I enlighet med artikel 24.3 och 24.4 tredje stycket i skyddsgrunds-förordningen ska det vid utfärdandet samt förnyandet av uppehållstillstånd tas ut en avgift enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort.

9 b §¹³

Den som förordnats som god man för ett ensamkommande barn enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska kallas till den muntliga handläggningen hos Migrationsverket.

Om en god man har förordnats för ett ensamkommande barn får ingen muntlig handläggning ske med barnet utan att den som förordnats som god man eller, om ett sådant har förordnats, barnets offentliga biträde är närvarande.

Har en företrädare utsetts för barnet enligt artikel 23.2 i asylprocedurförordningen ska företrädaren enligt artikel 23.8 e i förordningen närvara vid den personliga intervjun.

10 §¹⁴

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. Den sökande ska i sådana fall upplysas om förlängningen och om skälen till den.

Om en asylansökan varit föremål för ett förfarande enligt Dublinförordningen räknas tidsfristen för att avgöra ärendet från tidpunkten då det fastställdes att ansökan ska prövas i Sverige. Om utlänningsen inte befann sig i Sverige vid fastställandet räknas tidsfristen från den tidpunkt då

¹³ Senaste lydelse 2016:1244

¹⁴ Senaste lydelse 2018:1388

utlännningen anlänt till Sverige och lämnat in en ansökan om asyl.

Första stycket gäller även ärenden om statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen och ärenden om ny prövning enligt 12 kap. 19 § eller 19 b § utlänningslagen. Om den sökande beviljas ny prövning ska även frågan om uppehållstillstånd avgöras inom tidsfristen.

Ett ärende om prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen (2005:716) ska avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. Den sökande ska i sådana fall upplysas om förlängningen och om skälen till den. Om den sökande beviljas prövning ska även frågan om uppehållstillstånd avgöras inom tidsfristen.

10 f §

Migrationsverket ska i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) informera utlännningen om förfarandet, om utlänningsens rättigheter och skyldigheter och om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller av att inte samarbeta med Migrationsverket och andra myndigheter. Detsamma gäller om Migrationsverket beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 eller 19 b § utlänningslagen.

Migrationsverket ska i samband med att en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen

Migrationsverket ska i samband med att prövning beviljas enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen (2005:716) informera utlännningen om förfarandet, om utlänningsens rättigheter och skyldigheter och om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller av att inte samarbeta med Migrationsverket och andra myndigheter.

informera utlänningen om de rättigheter och skyldigheter som följer av att han eller hon bedömts vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Motsvarande gäller om en utlänning beviljas statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen.

Informationen ska lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.

10 g §

En utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska underrättas om Migrationsverkets beslut på ett språk som han eller hon kan förstå. Detsamma gäller en utlänning som har ansökt om ny prövning enligt 12 kap. 19 eller 19 b § utlänningslagen.

En utlänning som har ansökt om ny prövning enligt 12 kap. 19 b § utlänningslagen (2005:716) ska underrättas om Migrationsverkets beslut på ett språk som han eller hon kan förstå.

10 l §

Polismyndigheten eller Migrationsverket ska till en tredjelandsmedborgare som ska genomgå screening lämna den information som anges i artikel 11 i screeningförfordningen.

10 m §

Migrationsverket ska vid tillämpning av artikel 6 i förfordningen om återvändande-

gränsförfarande till en tredje-landsmedborgare eller statslös som omfattas av gränsförfarandet för återvändande lämna den information som anges i artikel 8 i förordningen.

13 §¹⁵

Föreskrifter för verkställigheten av denna förordning meddelas i fråga om

1. pass och resedokument av Migrationsverket,
2. arbetstillstånd av Migrationsverket, efter att verket har hört Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet),
3. ärenden om visering eller uppehållstillstånd som handläggs av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) av Regeringskansliet,
4. andra tillståndsärenden av Migrationsverket, efter att verket har hört Polismyndigheten eller, när det gäller svenska utlandsmyndigheters eller andra organs handläggning av ärendena, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet),
5. inrese- och utresekontroll samt Polismyndighetens uppgifter i andra fall än som avses i 1-4 av Polismyndigheten, efter att myndigheten har hört Säkerhetspolisen,
6. Tullverkets skyldigheter av Polismyndigheten, efter att myndigheten har hört Tullverket,
7. Kustbevakningens skyldigheter av Polismyndigheten, efter att myndigheten har hört Kustbevakningen, *och*
8. underrättelse enligt 7 kap. 1 § av Polismyndigheten.

7. Kustbevakningens skyldigheter av Polismyndigheten, efter att myndigheten har hört Kustbevakningen,

8. underrättelse enligt 7 kap. 1 § av Polismyndigheten,

9. vid vilka platser vid yttre gräns enligt artiklarna 5.1 och 5.2 respektive inom territoriet enligt artikel 7.1 i screeningförordningen som screening ska genomföras av

¹⁵ Senaste lydelse 2014:1192.

*Polismyndigheten
Migrationsverket.*

och

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Myndigheten är nationell tillsynsmyndighet enligt

- artikel 19 i 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,

- artikel 55 i 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,

- artikel 69 i 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,

- artikel 37 i rådets förordning (EG) 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (förordning 515/97),

- artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande

¹ Senaste lydelse 2025:853.

och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF,

- artikel 30.5 i rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet),

- artikel 41 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS- förordningen),

- artikel 7.1 och 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott (CBE-direktivet), i den ursprungliga lydelsen,

- artikel 8.5 i rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (VIS-rådsbeslutet),

- artiklarna 30 och 33.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning

- artiklarna 44.1 och 47.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets

(EU) nr 1077/2011 om och rådets förordningar (EU) inrättande av en Europeisk byrå 2018/1240 och (EU) 2019/818 för den operativa förvaltningen av och om upphävande av stora it-system inom området Europaparlamentets och rådets frihet, säkerhet och rättvisa förordning (EU) nr 603/2013, (omarbetning),

- artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2018/1727 av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF, och

- artikel 55 och artikel 58.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i att det i förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

4 §
Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om hälsokontroll enligt artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

1.27 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §¹

Barn som omfattas av 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen (2010:800) ska tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast *en månad efter ankomsten.*

Barn som omfattas av 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen (2010:800) ska tas emot så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast *två månader från den dag då ansökan om internationellt skydd lämnades in.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

¹ Senaste lydelse 2011:506

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

Härigenom föreskrivs i att det i förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

10 §

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om hälsokontroll enligt artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

1.29 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 12 § utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheterna behöver i sin verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa en förmån, en ersättning eller ett annat stöd åt en enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd.

Direktåtkomsten får endast avse uppgift om

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,

2. bevis om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus,

3. dag för beslut om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsstatus eller utfärdande av uppehållskort och uppgift om varje period som uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har beviljats för eller uppehållskort eller bevis om uppehållsstatus har utfärdats för,

4. inresedatum,

5. datum för ansökan om uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållskort eller uppehållsstatus,

6. särskilt bevis enligt 5 kap. 4 § tredje stycket utlänningsförordningen (2006:97),

7. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde som flykting enligt 4 kap. 1 § eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller

7. att status som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande har beviljats den enskilde enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för

¹ Senaste lydelse 2021:803.

motsvarande
bestämmelser,

äldre 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europa-parlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU eller motsvarande äldre bestämmelser,

8. att statusförklaring har beviljats enligt 4 kap. 3 c § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

9. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

10. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft

8. att uppehållstillstånd har beviljats den enskilde för studier eller som familjemedlem till en sådan person, och

9. beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, uppgift om från och med vilket datum uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har återkallats och uppgift om vilket datum beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har fått laga kraft

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordning (2017:504) om internationellt polisiärt arbete

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § samt 9 kap. 1 och 2 §§ förordning (2017:504) om internationellt polisiärt arbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I förordningen avses med

- Schengenkonventionen: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,
- avtalet med Danmark: avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,
- Prömrådsbeslutet: rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet,
- Atlasrådsbeslutet: rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper,
- avtalet med Norge: avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer,
- avtalet med Finland: avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet,
- CBE-direktivet: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, i den ursprungliga lydelsen,
- VIS-rådsbeslutet: rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för

¹ Senaste lydelse 2025:854.

Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott,

- avtalet med USA: avtalet av den 16 december 2011 mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet,

- Eurodacförordningen:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, i den ursprungliga lydelsen, och

- Eurodacförordningen:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013,

- informationsutbytesdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF, i den ursprungliga lydelsen, och

- in- och utreseförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande

av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

9 kap.

1 §

Myndigheter som är behöriga att göra framställningar enligt Eurodacförordningen om jämförelser med Eurodac-uppgifter för brottsbekämpande ändamål är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Myndigheter som är behöriga att göra framställningar enligt Eurodacförordningen om jämförelser med Eurodac-uppgifter för brottsbekämpande ändamål är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, *Skatteverket och Försvarsmakten.*

Polismyndigheten är kontrollmyndighet enligt Eurodacförordningen.

Endast en eller flera särskilt utsedda enheter vid de myndigheter som anges i första stycket är behöriga att framställa en begäran om jämförelse. Kontrollmyndigheten ska löpande föra en förteckning över enheterna.

2 §

Vid framställningar om jämförelser med Eurodac-uppgifter ska kontrollmyndigheten registrera de uppgifter som framgår av artikel 36 i Eurodacförordningen.

Vid framställningar om jämförelser med Eurodac-uppgifter ska kontrollmyndigheten registrera de uppgifter som framgår av artikel 51 i Eurodacförordningen.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 11, 12 och 13 §§ förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör

- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- uppehållsrätt,
- visering,
- mottagande av *asylsökande* - mottagande av *sökande av internationellt skydd* inklusive boenden,
- anvisning till kommuner av ensamkommande barn,
- anvisning till kommuner av nyanlända och personer med tillfälligt skydd,
- självantat återvändande,
- medborgarskap, *och* - medborgarskap, - återvandring, *och* - boende för tredjelands-medborgare som inte ansöker om internationellt skydd under den tid de är föremål för kvarhållande enligt 9 kap. 11 a § utlänningslagen, eller om tiden för kvarhållande löpt ut, under den tid de är under uppsikt eller av annan anledning inte är tagna i förvar

¹ Senaste lydelse 2025:7.

11 §²

Myndigheten ska vidare

1. ansvara för den nationella åtkomstpunkten för kommunikationen med den centrala databasen för fingeravtryck enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (Eurodacförordningen),

2. ha åtkomst till uppgifter i den centrala databasen för fingeravtryck enligt artikel 27.1 i Eurodacförordningen och föra en förteckning över enheter

1. ansvara för den nationella åtkomstpunkten för kommunikationen med Eurodac enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 (Eurodacförordningen),

2. ha åtkomst till uppgifter i Eurodac enligt artikel 40.1 i Eurodacförordningen och föra en förteckning över enheter inom myndigheten som ska ha sådan åtkomst,

² Senaste lydelse 2019:1177.

inom myndigheten som ska ha sådan åtkomst,

3. ansvara för Sveriges behandling av personuppgifter i informationssystemet för viseringar enligt artikel 41.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen),

4. föra register enligt artikel 34 i VIS-förordningen över all behandling av personuppgifter i VIS och över de personer som är behöriga att föra in eller använda uppgifter i VIS,

5. vara den myndighet som ger övriga behöriga svenska myndigheter åtkomst till VIS enligt artikel 28.2 i VIS-förordningen, *och*

6. vara behörig myndighet enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, vid kontroller och inspektioner av det nationella programmet för asyl-, migrations- och integrationsfonden.

5. vara den myndighet som ger övriga behöriga svenska myndigheter åtkomst till VIS enligt artikel 28.2 i VIS-förordningen,

6. vara behörig myndighet enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, vid kontroller och inspektioner av det nationella programmet för asyl-, migrations- och integrationsfonden, *och*

7. vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter i Eurodac som myndigheten utför.

12 §³

Myndigheten ska vara ansvarig myndighet för

1. förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden i enlighet med förordningen (2021:853) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden,

2. samordning och utförande av det övervakningssystem för återvändanden som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer

³ Senaste lydelse 2025:7.

och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624,

3. samarbetet med Europeiska unionens asylbyrå enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, och

4. att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 35.1 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.* 4. att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 52.1 i *asyl- och migrationshanteringsförordningen.*

13 §⁴

Myndigheten är kontaktpunkt i frågor som rör

1. massflyktssituationer enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716),

2. informationsutbyte om utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta enligt 5 a kap. utlänningslagen,

3. ersättningsanspråk i samband med ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning enligt rådets beslut 2004/191/EG av den 23 februari 2004 om fastställande av kriterier och närmare föreskrifter för ersättning för finansiella obalanser som uppstår till följd av tillämpningen av direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredjeland,

4. informationsutbyte om nationella åtgärder på asyl- och invandringsområdet enligt rådets beslut 2006/688/EG av den 5 oktober 2006 om upprättande av ett system för ömsesidigt

⁴ Senaste lydelse 2025:7.

informationsutbyte om medlemsstaternas åtgärder rörande asyl och invandring,

5. det europeiska migrationsnätverk som inrättats enligt rådets beslut 2008/381/EG av den 14 maj 2008 om inrättande av ett europeiskt migrationsnätverk,

6. informationsutbyte som avser Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG,

7. informationsutbyte som avser 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,

7. informationsutbyte som avser Europaparlamentets och rådets (EU) 2024/1347 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU,

8. informationsutbyte som avser Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd,

8. informationsutbyte som avser Europaparlamentets och rådets (EU) 2024/1348 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU,

9. informationsutbyte som gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal,

10. informationsutbyte som gäller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för

tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete,

11. underlättande av genomförandet av unionsplanen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1350 av den 14 maj 2024 om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och inresa av humanitära skäl, samt om ändring av förordning (EU) 2021/1147, och

12. kommunikation med Europeiska unionens asylbyrå enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026

1.32 Förslag till förordning om ändring i förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 12 juni 2026.

Bilaga¹

Polismyndigheten ska

1. vara

a) nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol och för den Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol),

b) centralmyndighet vid utbyte av uppgifter ur kriminalregister enligt del 3, avdelning IX, i avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan,

c) sådan centralbyrå när det gäller penningförfalskning som föreskrivs i den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 (SÖ 2001:6),

d) nationellt kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott,

e) central åtkomstpunkt enligt artikel 3.3 i rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott,

f) nationellt kontaktställe för förmedling av uppgifter enligt rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat

¹ Senaste lydelse 2025:875.

gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet), utom när det gäller att automatiskt besvara förfrågningar till vägtrafikregistret från utländska kontaktställen,

g) centralmyndighet vid sådant utbyte av uppgifter ur kriminalregister som avses i rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll,

h) nationell rapportör i frågor som rör människohandel enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF,

i) nationellt kontaktställe för förmedling av uppgifter enligt avtalet av den 16 december 2011 mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet,

j) kontrollmyndighet enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om

j) kontrollmyndighet enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometrisk uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818

inrättande av en Europeisk byrå och om upphävande av för den operativa förvaltningen Europaparlamentets och rådets av stora it-system inom området förordning (EU) nr 603/2013 frihet, säkerhet och rättvisa, (Eurodacförordningen),

k) nationellt kontaktställe för förmedling av uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott (CBE-direktivet), i den ursprungliga lydelsen, utom när det gäller att automatiskt besvara förfrågningar till vägtrafikregistret från utländska kontaktställen,

l) nationell enhet för Cepol enligt artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2219 av den 25 november 2015 om Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2005/681/RIF,

m) behörig myndighet enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, vid kontroller och inspektioner avseende fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik,

n) central åtkomstpunkt enligt artikel 29.3 och nationell myndighet för att tillhandahålla övriga behöriga myndigheter åtkomst till in- och utresesystemet enligt artikel 38.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011,

o) behörig myndighet enligt artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, och o) behörig myndighet enligt artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online,

p) förvaltande myndighet för fonden för inre säkerhet och instrumentet för gränsförvaltning och viseringar i enlighet med förordningen (2021:846) om förvaltning av fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik,

q) en utav de behöriga myndigheterna för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 52.1 i asyl- och migrationshanteringsförordningen,

r) utsedd myndighet att ha åtkomst till uppgifter i Eurodac enligt artikel 40.1 i Eurodac-förordningen och föra en förteckning över enheter inom myndigheten som ska ha sådan åtkomst, och

s) personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter i Eurodac som myndigheten utför,

2. vara nationell kontaktpunkt

a) för framställningar om inrättande av gemensamma patruller eller genomförande av andra gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet,

b) för EU:s krisprotokoll rörande gemensamma åtgärder mot viral spridning online av terrorism- och våldsbejakande extremistiskt innehåll (EU Crisis Protocol),

c) för säkerställande av omedelbar hjälp enligt artikel 35 i Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (ETS 185),

d) enligt artikel 8.1 i avtalet om utbyte av information mellan United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (UNITAD) och Sverige,

e) enligt artikel 7.1 i avtalet om utbyte av information och bevisning mellan International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 (IIIM) och Sverige,

f) för att ta emot och besvara framställningar om hjälp enligt artikel 8 bis 4 i Förenta nationernas konvention den 10 mars 1988 för bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet med dess protokoll den 14 oktober 2005,

g) enligt Förenta nationernas resolution 55/255, antagen den 31 maj 2001 av generalförsamlingen, tilläggsprotokoll mot olaglig tillverkning av och handel med skjutvapen, deras delar och komponenter och ammunition till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet,

h) för att skicka och ta emot sådan information som avses i artikel 7 i Förenta nationernas konvention den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,

i) enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/977 av den 10 maj 2023 om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF, i den ursprungliga lydelsen,

j) för Schengens informationssystem (SIS) genom Sirenekontoret och ansvarig för den nationella delen av SIS enligt 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, 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) 2018/1862 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, enligt artikel 54 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843,

k) enligt artikel 54 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843,

l) för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG, och

m) vid tillämpningen av rådets förordning (EU) 2025/1208 av den 12 juni 2025 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet, och

3. vara operativ nationell kontaktpunkt

a) enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF, och

b) enligt artikel 14.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/713 av den 17 april 2019 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter och om ersättande av rådets rambeslut 2001/413/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

1.33 Förslag till ändring i föreslagna mottagandelagen (2026:00)

Lydelse enligt SOU 2024:68

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 §

Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år får bo enbart på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller om det behövs för att hindra den asylsökande från att avvika när det finns risk för avvikande.

Migrationsverket ska besluta att en sökande vars ansökan om internationellt skydd prövas inom ramen för gränsförfarandet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen) under prövningen av ansökan får bo enbart på en bestämd plats i närheten av den yttre gränsen eller i andra anvisade områden inom svenskt territorium.

13 §

En asylsökande får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från

En asylsökande får *beviljas tillträde till arbetsmarknaden genom att* undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen

det att ansökan *lämnades in* och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan *registrerades* och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att *tillträde till arbetsmarknaden genom* undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Om en sökande befinner sig i ett påskyndat prövningsförfarande i enlighet med artikel 42.1 a–f i asylprocedurförordningen, ska sökande inte beviljas tillträde till arbetsmarknaden genom att undantas från kravet på arbetstillstånd. Om tillträde redan har beviljats ska det upphävas. Även detta beslut meddelas av Migrationsverket.

5 kap.

2 §

Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har

Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (asyl- och migrationshanteringsförordningen)

lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublin-förordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

2 a §

En sökande av internationellt skydd som är skyldig att vistas i en annan medlemsstat enligt artikel 17.4 i asyl- och migrationshanteringsförordningen och som har delgetts ett beslut om överföring ska inte ha rätt till dagersättning eller tillträde till arbetsmarknaden enligt denna lag.

Indragning av dagersättning får dock endast ske om sökande erbjuds plats på ett asylboende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

I artikel 18 i asyl- och migrationshanteringsförordningen finns ytterligare bestämmelser om förutsättningarna för att meddela ett beslut om begränsningen av rättigheter enligt första stycket.

7 kap.

8 §

Ensamkommande barn får undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex månader från det att ansökan lämnades in och förutsatt att

Ensamkommande barn får beviljas tillträde till arbetsmarknaden genom att undantas från kravet på arbetstillstånd endast om ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen inte har avgjorts inom sex

förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

månader från det att ansökan registrerades och förutsatt att förseningen inte kan tillskrivas sökanden.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Beslut i frågan om förutsättningarna är uppfyllda meddelas av Migrationsverket. Övriga förutsättningar för att *tillträde till arbetsmarknaden genom* undantag från kravet på arbetstillstånd ska gälla framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 9 § utlänningslagen.

Om en sökande befinner sig i ett påskyndat prövningsförfarande i enlighet med artikel 42.1 a–f i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen), ska sökande inte beviljas tillträde till arbetsmarknaden genom att undantas från kravet på arbetstillstånd. Om tillträde redan har beviljats ska det upphävas. Även detta beslut meddelas av Migrationsverket.

8 kap.

5 §

En utlänning som avses i 1 kap. 2 § 1 som ordnar boende på egen hand ska hålla

En utlänning som avses i 1 kap. 2 § 1 som ordnar boende på egen hand ska hålla Migrationsverket

Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress

I 13 kap. 19 § utlänningslagen finns bestämmelser om att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad om en asylsökande inte fullgör sin skyldighet enligt första stycket.

underrättat om sin bostadsadress, sitt telefonnummer och, om sådan finns, sin e-postadress.

I artikel 41 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU

(asylprocedurförordningen) finns bestämmelser om att en ansökan om internationellt skydd ska förklaras som implicit återkallad om sökanden vägrar att uppge sin adress, om han eller hon har en sådan, såvida inte de behöriga myndigheterna tillhandahåller inkvartering.

9 kap.

4 §

Dagersättning enligt 1 § och 3 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, underlåter att samarbeta med de behöriga myndigheterna, eller inte uppfyller de förfarandekrav som fastställts.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Dagersättningen får sättas ned helt om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 2 kap. 6 §, eller

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, underlåter att samarbeta med de behöriga myndigheterna, eller inte uppfyller de förfarandekrav som fastställts.

Nedsättning enligt tredje stycket får endast ske om utlänningen erbjuds plats på ett asylboende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

5 §

Dagersättningen får även sättas ned för en utlänning som

1. gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet på ett asylboende,

2. inte följer sin skyldighet att vistas inom det län där asylboendet som han eller hon har tilldelats plats på ligger enligt 3 kap. 8 § eller 5 kap. 6 §, eller

3. inte följer den anmälningsskyldighet som ålagts utlänningen enligt 3 kap. 11 § eller

4. inte följer den anmälnings-skyldighet som ålagts utlänningen enligt 5 kap. 7 §.

4. inte följer den anmälnings-skyldighet som ålagts utlänningen enligt 5 kap. 7 §, eller

5. inte deltar i den samhälls-introduktion som utlänningen ska delta i enligt 2 kap. 5 §.

Beslutet om nedsättning av dagersättning ska gälla:

1. Två eller fyra veckor om utlänningen missköter sig enligt första stycket 1.

2. En vecka om utlänningen inte följer sin skyldighet att vistas inom ett län enligt första stycket 2. Om skyldigheten att vistas inom

ett län inte följs vid flera tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

3. Två veckor om anmälningsskyldigheten enligt 3 kap. 11 § inte följs.

4. En vecka om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § inte följs vid minst två tillfällen. Om anmälningsskyldigheten enligt 5 kap. 7 § inte följs vid fler tillfällen under en månad ska beslutet gälla i ytterligare en vecka för varje tillfälle.

*5. Två veckor om utlännings-
inte deltar i samhälls-
introduktionen enligt första
stycket 5.*

Dagersättningen får inte sättas ned om orsaken till att bestämmelserna inte följts varit omständigheter som utlännings-
inte rådde över.

10 kap.

4 §

Migrationsverkets övriga beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut om

– anvisning av ensamkommande barn,
– anvisning av en kommun för boende för utlänningar som avses i 1 kap. 2 §,

– tilldelning eller erbjudande om boendeplats, *och*
– skyldighet att vistas inom ett län

– tilldelning eller erbjudande om boendeplats,
– skyldighet att vistas inom ett län, *och*

*– rörelsebegränsning enligt
3 kap. 9 § andra stycket*

får dock inte överklagas.

Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlännings-
bodde när beslutet fattades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ändringarna i den ännu inte ikraftträdde mottagandelagen föreslås träda i kraft i samband med att lagen träder i kraft.

1.34 Förslag till ändring i föreslagna mottagandeförordningen (2026:00)

Lydelse enligt SOU 2024:68

Föreslagen lydelse

3 §

Migrationsverket ska informera utlänningar som avses i 1 kap. 2 § mottagandelagen om de förmåner som finns och om vad de ska göra för att få dessa.

Migrationsverket ska också informera utlänningarna om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 15 § i denna förordning. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts.

Migrationsverket ska också informera utlänningarna om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 15 § i denna förordning. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än tre dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts.

Informationen ska ges skriftligen och på ett språk som de som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov ska informationen även lämnas muntligen.

Intyg om att innehavaren omfattas av mottagandelagen

Handlingar som ska tillhandahållas sökanden

6 §

Utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen ska inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket fördes med ett dokument som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen.

Migrationsverket får meddela föreskrifter om hur de handlingar som ska tillhandahållas sökanden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen) ska utformas och vad de ska innehålla.

Utlänningar som avses i 1 kap. 2 § 1 mottagandelagen ska så snart det kan ske av Migrationsverket försees med ett tillfälligt kort som intygar att innehavaren omfattas av mottagandelagen.

Vad som sägs i första och andra stycket gäller inte om utlänningen hålls i förvar.

Ändringarna i den ännu inte ikraftträdde mottagandeförordningen föreslås träda i kraft i samband med att förordningen träder i kraft.

2 Ärendet

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl i EU:s migrations- och asylpakt. Rättsakterna i sina ursprungliga lydelse återfinns i bilagorna 1–10.

Genom EU:s migrations- och asylpakt fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Det gemensamma EU-systemet ska bl.a. säkerställa att EU har starka och säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden och ett effektivt system för solidaritet och ansvar.

I denna promemoria analyseras de behov som finns av att anpassa svensk rätt till rättsakterna i EU:s migrations- och asylpakt. Vidare lämnas förslag på de författningsåtgärder som bedöms nödvändiga för en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av rättsakterna, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

Justitiedepartementet har biträts av en utredare vid utarbetandet av denna promemoria. Vidare har en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet och en referensgrupp bestående av representanter för Advokatsamfundet, Förvaltningsrätten i Malmö, Integritetsskyddsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen varit knutna till arbetet. Utredaren och arbetsgruppen har även träffat andra externa aktörer såsom Asylrättscentrum, Institutet för mänskliga rättigheter, Justitieombudsmannen samt Sveriges kommuner och regioner, och har även haft kontakt med bl.a. Förvarsutredningen, Miniminivåutredningen och utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring.

3 Allmänna utgångspunkter

3.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för de allmänna utgångspunkterna för anpassningen av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Inledningsvis klargörs den rättsliga ramen för EU-förordningars direkta tillämplighet och gränserna för nationell komplettering, liksom behovet av nationella tillämpningsföreskrifter för ett effektivt genomslag. Därefter behandlas genomförandet av EU-direktiv i svensk rätt, inklusive skillnaden mellan minimi- och fullharmoniserade regler samt regeringens ansvar för korrekt och tidsmässigt genomförande. Kapitlet redovisar vidare centrala utgångspunkter om mänskliga rättigheter och skyddet för personlig frihet och integritet enligt bl.a. regeringsformen, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, och barnkonventionen som är styrande vid utformningen av regler om frihetsberövande och tvångsmedel. Avslutningsvis ges en översikt av relevanta pågående och nyligen avslutade utredningar vars förslag utgör viktiga referenspunkter för de överväganden som görs i det följande.

3.2 Allmänna utgångspunkter för anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt

3.2.1 EU-förordningar och förhållandet till nationell rätt

EU-förordningar har allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat (artikel 288 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF). En EU-förordning får därför inte införlivas i eller transformeras till nationell rätt. Att införliva bestämmelserna i nationell normgivning kan skapa oklarhet om reglernas ursprung och medföra att innehållet förändras. Något

genomförande av en EU-förordning ska således inte ske, till skillnad mot vad som är fallet beträffande ett EU-direktiv.

En EU-förordning får inte heller, om det inte särskilt anges, fyllas ut eller kompletteras med mer detaljerade materiella regler inom samma område. En medlemsstat får vidare inte utfärda föreskrifter om hur en EU-förordning ska tolkas. Särskilda nationella bestämmelser får dock finnas för sådana frågor som faller utanför det område som EU-förordningen reglerar och som kräver en nationell författningsreglering.

Även om EU-förordningar är direkt tillämpliga innehåller dessa ofta bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationell reglering av olika slag. En EU-förordning kan t.ex. innehålla bestämmelser som anger att medlemsstaterna i vissa fall ska eller får meddela regler för att fylla ut förordningen, göra undantag från den eller på annat sätt komplettera den. I dessa avseenden kan sägas att EU-förordningarna innehåller bestämmelser av direktivliknande karaktär.

När det gäller EU-förordningar är medlemsstaterna vidare skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att de kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag. Det kan alltså vara nödvändigt med nationella tillämpningsföreskrifter till vissa bestämmelser i EU-förordningar. Det kan t.ex. behöva införas processuella och administrativa regler samt regler om sanktioner vid överträdelse av bestämmelser i en förordning för att bestämmelserna i en EU-förordning ska kunna tillämpas effektivt. Vidare kan en EU-förordning kräva bestämmelser av verkställande karaktär. Exempelvis kan det behövas nationella regler om vilken myndighet som ska svara för tillämpningen. Även i andra fall än då nationella tillämpningsföreskrifter är nödvändiga, kan det under vissa förutsättningar vara tillåtet med nationella tillämpningsföreskrifter.

3.2.2 Genomförande av EU-direktiv i svensk rätt

Ett EU-direktiv är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 FEUF). En medlemsstat behöver vid genomförandet inte använda sig av

samma terminologi och systematik som i direktivet så länge det avsedda resultatet uppnås. Om direktivet är ett minimidirektiv har medlemsstaterna möjlighet att införa strängare regler än vad som följer av direktivet. Om bestämmelserna däremot är fullharmoniserade (eller maximiharmoniserande) har medlemsstaterna inte rätt att införa kompletterande regler.

För att ett direktiv ska bli gällande i svensk rätt måste det genomföras, dvs. införlivas i den svenska rättsordningen. Det är regeringen som ansvarar för att EU-rättsliga direktiv genomförs korrekt och i rätt tid. I den utsträckning det krävs lagändringar för att genomföra hela eller delar av ett direktiv sker det i enlighet med den ordinarie lagstiftningsprocessen. Om det i svensk rätt redan finns bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i ett direktiv uppfylls kraven i direktivet och några lagstiftningsåtgärder behöver då inte vidtas. EU-kommissionen bevakar att medlemsstaterna följer och i rätt tid genomför de regler som EU har beslutat om. Om kommissionen anser att svensk lagstiftning eller beslut från svenska myndigheter inte följer EU:s regler kan den inleda ett så kallat överträdelseförfarande mot Sverige. Ett sådant förfarande kan ytterst leda till böter eller vite för fördragsbrott.

3.2.3 Hänvisningsteknik

Förslag: Hänvisningarna till rättsakterna i migrations- och asylpaktens bestämmelser som föreslås ska vara dynamiska, dvs. avse förordningarna i de vid varje tidpunkt gällande lydelse.

Skälen för förslaget

I flera av de bestämmelser som föreslås förekommer hänvisningar till rättsakterna i migrations- och asylpaktens bestämmelser. Hänvisningar till en EU-rättsakt kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Rättsakterna i EU:s migrations- och asylpakt är återkommande

föremål för översyn och ändras och kompletteras löpande. För att minska risken för framtida oklarheter eller brister i lagstiftningen och för att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag finns det anledning att utforma hänvisningarna så att de avser EU-bestämmelsen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Samtliga hänvisningar till rättsakterna i EU:s migrations- och asylpakt bör därför vara dynamiska. Hänvisningarna kommer alltså att omfatta eventuella ändringar i förordningen.

3.3 Regeringsformen

Bestämmelser om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna finns i 2 kap. RF. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om kroppslig integritet och rörelsefrihet (4–8 §§). Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att med uttrycket kroppsligt ingrepp avses främst våld mot människokroppen. Dessutom innefattas läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning.¹⁰¹ Att ta fingeravtryck är ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av bestämmelsen. Att fotografera någon utgör däremot inte ett kroppsligt ingrepp i den mening som avses i bestämmelsen.¹⁰²

Som ytterligare exempel på vad som kan anses falla in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening kan nämnas temperaturtagning, även om termometern inte vidrör den undersöktes kropp. I ett beslut där JO riktar kritik mot en svensk ambassad för att under covid-19-pandemin ha kontrollerat kroppstemperaturen på personer som skulle besöka ambassaden, anför JO att även om de allra flesta inte torde uppfatta temperaturtagning som särskilt integritetskänsligt gäller grundlagsskyddet även för mindre ingrepp.¹⁰³

I förarbetena till 2 kap. 6 § RF berörs inte närmare vad som avses med begreppet påtvingat. Att det omfattar situationer där det allmänna använder sig av maktmedel för att genomdriva åtgärden är

¹⁰¹ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 147.

¹⁰² Prop. 2017/18:35 *Kontroll av biometriska kännetecken i resehandlingar*, s. 12.

¹⁰³ JO 2022/23 s. 529, dnr 3511-2021.

dock tydligt. Detta kan innefatta direkt våldsanvändning från det allmännas sida. Ingreppet kan också vara påtvingat, om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.¹⁰⁴ Ett ingrepp anses också vara påtvingat, om en företrädare för det allmänna uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig ingreppet. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag.¹⁰⁵ Om den enskilde samtyckt till åtgärden är den inte att anse som påtvingad. Frivilligheten måste vara reell för att ett samtycke ska kunna ligga till grund för ett kroppsligt ingrepp.¹⁰⁶

Var och en är enligt 2 kap. 6 § RF dessutom skyddad mot till exempel kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med kroppsvisitation avses undersökning av en persons kläder eller något som denne har med sig, exempelvis en handväska.¹⁰⁷

Var och en är också enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Med ”enskilds personliga förhållanden” avses samma sak som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Det betyder att regleringen träffar till exempel uppgifter om namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel.

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan vilken effekt åtgärden har. I förarbetena ges exemplet att vissa åtgärder från det allmännas sida som primärt vidtas i syfte att ge myndigheterna beslutsunderlag, till exempel genom insamling av uppgifter om enskilda, i många fall kan anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden även om det inte är syftet. Exempel på uppgiftssamlingar som innebär kartläggning är till exempel Polismyndighetens belastningsregister liksom misstanke-, fingeravtrycks- och DNA-register. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både

¹⁰⁴ JO 2010/11 s. 509 och Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 12:e upplagan, 1980, s. 5.

¹⁰⁵ JO 2003/04 s. 72.

¹⁰⁶ JO 2016/17 s. 500.

¹⁰⁷ Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 147.

åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt sett anses vara. Mängden uppgifter kan vara en betydelsefull faktor. Myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskild känsligt innehåll bör ha stöd i lag.¹⁰⁸

Genom regeringsformen är också var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden (2 kap. 8 § RF). Fängelsestraff, straffprocessuella tvångsmedel innefattande frihetsberövanden liksom olika former av tvångsomhändertaganden omfattas av första meningen i bestämmelsen och kräver därmed stöd i lag. Hur långtgående en inskränkning i rörelsefriheten i övrigt ska vara för att kvalificeras som frihetsberövande låter sig inte enkelt beskrivas. Vad som avses med frihetsberövande i grundlagens mening berörs inte närmare i förarbetena.

Regler om rättssäkerhet finns i 2 kap. 9–11 §§ RF. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att om en annan myndighet än en domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska han eller hon kunna få frihetsberövandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål. Även den som av någon annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis, ska kunna få omhändertagandet prövat av domstol utan oskäligt dröjsmål.

Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige. För ett fåtal fri- och rättigheter gäller dock att det endast är svenska medborgare som åtnjuter skyddet, vilket då anges särskilt i den aktuella bestämmelsen.

Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

De rättigheter som skyddas genom 2 kap. 6 och 8 §§ RF får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Begränsningen får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 177 f. och 250.

får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar i lag göras av de rättigheter som faller under 2 kap. 6 § RF utan de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § (2 kap. 25 § 3).

3.4 Internationella regelverk av betydelse

3.4.1 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag och lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF).

Europakonventionen behandlar följande rättigheter: rätt till liv (artikel 2), förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4), rätt till frihet och säkerhet (artikel 5), rätt till en rättvis rättegång (artikel 6), förbud mot bestraffning utan stöd i lag (artikel 7), rätt till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10), mötes- och föreningsfrihet (artikel 11), rätt att ingå äktenskap och bilda familj (artikel 12) och rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 13). Den innehåller även ett förbud mot diskriminering med avseende på rättigheterna i konventionen (artikel 14). Konventionen har vidare kompletterats med 16 tilläggsprotokoll varav en del innehåller materiella rättigheter. Sverige har ratificerat samtliga tilläggsprotokoll.

I det följande redovisas de rättigheter som bedöms vara av störst betydelse för uppdraget.

Konventionens tillämpningsområde

I artikel 1 i Europakonventionen anges konventionens tillämpningsområde. Enligt denna artikel ska konventionsstaterna garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen. De övergripande förpliktelser som en stat har åtagit sig i konventionen är alltså inte begränsade till

statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori. Enligt artikel 1 skyddas var och en, och av artikel 14 i konventionen framgår att det med avseende på skyddet enligt konventionen inte får göras någon åtskillnad som är diskriminerande. En begränsning ligger emellertid i att förpliktelsen endast gäller dem som befinner sig under statens jurisdiktion.¹⁰⁹

Förbudet mot tortyr samt omänsklig eller förnedrande behandling

I artikel 3 i Europakonventionen slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är absolut och det finns således inget utrymme för intresseavvägningar eller undantag. Av artikeln följer i första hand en skyldighet för staten, inklusive dess myndigheter, att inte utsätta människor inom dess jurisdiktion från tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Statens förpliktelse under denna artikel innefattar emellertid även en positiv förpliktelse att bl.a. genom lagstiftning skydda människor från sådan behandling som avses i artikeln och under vissa omständigheter vidta faktiska åtgärder för att skydda människor från risken att utsättas för sådan behandling (Europadomstolens domar den 28 januari 2014 i målet O’Keeffe mot Irland, punkt 144, och den 2 februari 2021 i målet X m.fl. mot Bulgarien, punkt 178).

För att omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ska falla under förbudet ska behandlingen emellertid ha varit av en viss allvarlighetsgrad. Bedömningen av allvarlighetsgraden beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska särskilt beaktas varaktigheten av behandlingen, fysiska och psykiska effekter av behandlingen samt, i vissa fall, offrets kön, ålder och hälsotillstånd (X m.fl. mot Bulgarien, punkt 176).

Förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kan aktualiseras bl.a. när det gäller förhållanden i fängelser eller förvar. Brist på medicinsk vård eller tillsyn för en fånge som är sjuk eller annars i behov av hjälp kan strida mot artikel 3. Särskild hänsyn ska tas om den intagne är psykiskt sjuk eller labil. Av praxis från Europadomstolen framgår att fångar som

¹⁰⁹ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 50.

lider av psykiska störningar eller har självmordstendenser ska ges ändamålsenlig behandling. Annars kan det ses som att de behandlats i strid mot artikel 3.

Rätten till frihet, säkerhet och rörelsefrihet

Skillnaden mellan frihetsberövanden och andra inskränkningar av rörelsefriheten

Av artikel 5.1 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas sin frihet utom i de fall som anges i artikeln. För att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning kan en person berövas friheten enligt artikel 5.1 f med stöd av lag och i den ordning som lagen föreskriver. Artikeln omfattar i princip alla sorters frihetsberövanden, såväl straffprocessuella som administrativa.

Inskränkningar i rörelsefriheten kan omfattas av artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Enligt denna artikel har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Var och en är också fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövandandet av dessa rättigheter får inskränkas under vissa förutsättningar som närmare anges i tredje och fjärde punkten i artikeln.

Åtgärder som innebär att en person ska bo på en viss plats, inte får lämna sin bostad eller ett geografiskt område utan tillåtelse eller krav på regelbunden rapportering till myndigheter utgör exempel på sådana begränsningar av rörelsefriheten som avses i artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Omhändertagande av pass utgör en sådan inskränkning av rätten att lämna landet som artikeln är tillämplig på (Europadomstolens beslut den 22 maj 2001 i målet Baumann mot Frankrike).

Av Europadomstolens praxis framgår att artikel 5 i Europakonventionen reglerar frihetsberövanden och inte det som endast utgör inskränkningar i rörelsefriheten vilka regleras i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll. Bedömningen av om någon har berövats friheten ska ske med utgångspunkt i det enskilda fallet och hänsyn ska tas till bl.a. åtgärdens typ, varaktighet, effekter och implementering. Hänsyn ska tas till en rad olika

omständigheter såsom inom hur stort område personen får vistas, vilka möjligheter till sociala kontakter som finns, vilken grad av övervakning som förekommer, om överträdelse av frihetsinskränkningen är sanktionerad och hur lång tid åtgärden har varat (Europadomstolens dom den 6 november 1980 i Guzzardi mot Italien, punkterna 92–95). Om flera åtgärder är inblandade måste den samlade effekten av åtgärderna bedömas (Europadomstolens dom den 15 mars 2012 i målet Austin m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 57, och Europadomstolens dom den 23 februari 2017 i målet De Tommaso mot Italien, punkt 80). I ett fall bedömde t.ex. Europadomstolen att ett förbud för en person att vistas utanför hemmet kl. 19.00–07.00 på vardagar och hela dagen på helgerna kombinerat med möjlighet att vistas utanför bostaden för att arbeta inte utgjorde ett frihetsberövande utan endast inskränkningar i rörelsefriheten enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll (Europadomstolens beslut i målet Trijonis mot Litauen, 2005). I målet Amuur mot Frankrike prövades om hållande av utlänningar i en transitzon utgjorde ett frihetsberövande eller endast inskränkningar av rörelsefriheten enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll (Europadomstolens dom den 25 juni 1996 i Amuur mot Frankrike). Vid åtgärder som avser hållande av utlänningar i transitzoner och mottagningscenter för identifiering och registrering av migranter måste även ytterligare faktorer beaktas. Det handlar då bl.a. om den sökandes individuella situation och val, syftet med tillämplig inhemsk lag varaktigheten av åtgärderna särskilt i ljuset av syftet och processuella garantier som den enskilde åtnjuter (Europadomstolens dom den 2 mars 2021 i målet R.R. m.fl. mot Ungern, punkt 74).

Förutsättningarna för frihetsberövanden av utlänningar enligt Europakonventionen

Som framgår ovan tillåter artikel 5.1 (f) i Europakonventionen frihetsberövanden inom ramen för kontroll av migranter i två olika situationer. Det första ledet av artikeln tillåter frihetsberövanden för att förhindra att någon obehörigen reser in i ett land. Med stöd av detta kan utlänningar som söker internationellt skydd eller andra utlänningar frihetsberövas före statens godkännande av rätten att resa in i eller stanna i landet (Europadomstolens dom den

29 januari 2008 i målet Saadi mot Förenade Kungariket, punkterna 65–66). Det andra ledet medger frihetsberövanden i syfte att utvisa eller utlämna utlänningen till ett annat land.

I kravet på att det finns stöd av lag och att frihetsberövandet sker i den ordning som lagen föreskriver ligger huvudsakligen att grunderna för frihetsberövandet ska vara fastställda i den nationella rätten. Därutöver krävs emellertid att lagen har en viss kvalitet. I det avseendet har Europadomstolen uttalat att lagen ska vara förenlig med rättsstatsprincipen (rule of law) som gäller vid tillämpningen av alla artiklar i Europakonventionen. I samband med frihetsberövanden är det särskilt viktigt att principen om rättssäkerhet tillgodoses. Det är därför grundläggande att förutsättningarna för frihetsberövandet är klart definierade i den nationella rätten och att lagens tillämpning är förutsebar. Lagen bör vara så förutsebar att den berörda personen, i den omfattning som är rimlig under omständigheterna, kan förutse konsekvenserna som kan följa av en viss handling (Europadomstolens dom den 15 december 2016 i målet Khlaifia m.fl. mot Italien, punkterna 91–92).

För ett frihetsberövande som grundar sig på artikel 5 i Europakonventionen ska vara förenligt med konventionen krävs också att det – förutom att det har stöd i lag och att det är i den ordning som lagen föreskriver – är förenligt med de övergripande syftena med artikeln. Dessa syften är att skydda rätten till frihet och säkerställa att inte någon berövas friheten godtyckligt. Som utgångspunkt beaktar dock inte Europadomstolen om frihetsberövandet är motiverat eller nödvändigt enligt den nationella lagstiftningen, t.ex. för att förhindra avvikande. Undantag från detta gäller när det är fråga om frihetsberövande av barn. I sådana fall måste frihetsberövande vara nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas, vilket kan vara att säkerställa familjens avlägsnande ur landet (Europadomstolens dom den 12 juli 2016 i målet A.B. m.fl. mot Frankrike, punkt 120).

Europadomstolen har ställt upp vissa krav för att ett frihetsberövande inte ska vara godtyckligt. Frihetsberövandet måste beslutas i god tro och ha ett nära samband med syftet att förhindra att utlänningen reser in i eller uppehåller sig i landet obehörigen. Platsen för frihetsberövandet och förhållandena i övrigt ska vara ändamålsenliga. Längden på frihetsberövandet får inte överstiga vad

som är rimligt i förhållandet till syftet med frihetsberövandet (Europadomstolens dom den 19 februari 2009 i målet A. m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 164). När det gäller frihetsberövanden av personer som söker internationellt skydd ska även beaktas att frihetsberövandet tillämpas på utlänningar som inte har begått brott utan som, oftast med fruktan för sitt liv, har flytt från sitt hemland (Saadi, punkt 74).

Frihetsberövanden i syfte att utvisa eller utlämna utlänningen till ett annat land är förenliga med artikel 5.1 (f) i Europakonventionen endast om staten arbetar aktivt för att få till stånd ett avlägsnande och det måste finnas realistiska utsikter att avlägsnandet kan ske (Europadomstolens dom den 8 oktober 2009 i målet Mikolenko mot Estland, punkterna 63 och 65).

Vid frihetsberövande av individer i s.k. sårbara grupper, t.ex. barn eller vuxna som är särskilt sårbara på grund av sjukdom, gäller ytterligare krav för att frihetsberövandet inte ska betraktas som godtyckligt. Dessa måste ha tillgång till en snabb utvärdering av sin sårbarhet annars riskerar frihetsberövandet att komma i konflikt med artikel 5.1 f) i Europakonventionen (Europadomstolens dom den 3 maj 2016 i målet Abdi Mahamud mot Malta, punkterna 132–135). När det gäller frihetsberövande av barn krävs som framgår ovan att frihetsberövandet måste vara nödvändigt för att uppnå det eftersträvande målet med frihetsberövandet. Därutöver måste myndigheterna ha säkerställt att frihetsberövandet endast används efter att ha kontrollerat att mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas (Europadomstolens dom den 3 mars 2022 i målet Nikoghosyan m.fl. mot Polen, punkt 65).

Rätten till domstolsprövning vid frihetsberövanden

Av artikel 5.4 i Europakonventionen framgår att var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom, om frihetsberövandet inte är lagligt.

Förutsättningarna för begränsningar av rörelsefriheten enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll

En begränsning av rörelsefriheten som inte är så omfattande att den når upp till att vara ett frihetsberövande ska prövas mot artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt andra eventuellt tillämpliga artiklar i Europakonventionen. Inskränkningar i rörelsefriheten kan också ofta aktualisera frågor om rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Rätten att röra sig fritt enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen gäller endast för personer som lagligen befinner sig inom en stats territorium. När en utlännings beslut om utvisning har fått laga kraft är vistelsen inte längre laglig vilket innebär att utlänningen inte kan åberopa rätten att röra sig fritt i artikeln (Europadomstolens dom den 27 april 1995 i målet *Piermont* mot Frankrike). Enligt Europadomstolen kan artikeln inte tolkas som att den ger en utlänning rätt att vistas eller fortsätta att vistas i ett land som han eller hon inte är medborgare i och artikeln reglerar inte villkoren för en utlännings rätt att vistas i landet (Europadomstolens beslut den 20 november 2007 i målet *Omwenyeke* mot Tyskland). Det är som utgångspunkt upp till staterna själva att i nationell rätt fastställa villkoren för att en persons vistelse på territoriet ska anses laglig. Om det finns anledning till det bedömer Europadomstolen dock om beslut av inhemska myndigheter har tillräcklig laglig grund och om de kan anses godtyckliga (Europadomstolens dom den 22 februari 2007 i målet *Tatishvili* mot Ryssland, punkt 43 och *Omwenyeke*).

En utlänning som har tillåtelse att enligt nationella regler tillfälligt uppehålla sig på en stats territorium under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas anses endast vistas lagligen i landet så länge utlänningen uppfyller villkoren som rätten till vistelse är förenade med (Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheternas beslut i *Aygün* mot Sverige 1989). Exempelvis vistas en utlänning som har tillåtelse att tillfälligt uppehålla sig i landet under villkoret att han eller hon uppehåller sig i ett särskilt område inte lagligen på territoriet om han reser ut från området utan det tillstånd som behövs. Utlänningen kan i det läget inte åberopa rätten att röra sig fritt (*Omwenyeke*). Migrationsöverdomstolen har i MIG

2007:41 uttalat att ett uppsiktsbeslut med ett förordnande om anmälningsskyldighet vid vissa tidpunkter hos svensk myndighet utgör en sådan inskränkning rörelsefriheten som avses i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll gällande en utlänning som hade laglig rätt att vistas i Sverige under tiden för prövningen av asylansökan.

Om det konstateras att någon befinner sig lagligen på territoriet och det är fråga om en sådan inskränkning av rörelsefriheten som avses i artikeln måste prövas om inskränkningen är tillåten. Tillåtna inskränkningar måste enligt artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen vara angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. Enligt artikel 2.4 i Europakonventionen får rätten att röra sig fritt och att välja bostätningssort inom vissa bestämda områden också bli föremål för inskränkningar som är angivna i lag och som är försvarliga av hänsyn till det allmännas intresse i ett demokratiskt samhälle.

Kravet på stöd i lag innebär inte bara att den aktuella åtgärden ska ha stöd i inhemsk lag utan även att lagen ska vara av en viss kvalitet. Lagen ska vara tillgänglig för den berörda personen och dess effekter ska kunna förutses (De Tommaso, punkt 106).

För att en åtgärd ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle krävs att den vidtas i något av de syften som räknas upp i artikel 2.3 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och att inskränkningen av rättigheten inte är större än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet (Europadomstolens dom den 21 december 2006 i målet *Bartik mot Ryssland*, punkterna 38 och 46). Av kravet på proportionalitet följer bl.a. att myndigheterna inte får upprätthålla åtgärder som inskränker rörelsefriheten utan att återkommande pröva om de är nödvändiga och det måste finnas en möjlighet till rättslig prövning av åtgärderna (Europadomstolens domar den 23 maj 2006 i målet *Riener mot Bulgarien*, punkterna 121–124, och den 20 september 2016 i målet *Vlasov och Benyash mot Ryssland*, punkt 36).

Rätten till en rättvis rättegång

Artikel 6.1 i Europakonventionen anger att var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Begreppet civil rättighet ska ges en autonom tolkning. Det är således inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Begreppet omfattar varje förfarande i vilka utgången är avgörande för rättigheter och skyldigheter av privat natur. Vid tillämpning av dessa allmänna principer har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 i Europakonventionen reglerar inte bara förfaranden som allmänt anses gälla privaträtten utan också en rad förfaranden som i många länder är av förvaltningsrättslig snarare än civilrättslig natur. I Europadomstolens praxis har i många fall restriktioner för personer i fängelse och i liknande situationer ansetts röra civila rättigheter (se De Tommaso, punkterna 147–157 och där angiven praxis).

Tvister som rör utlänningars inresa och uppehåll på en stats territorium eller utvisning har däremot inte ansetts falla inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i Europakonventionen, med hänvisning bland annat till att processuella rättigheter i det avseendet regleras särskilt i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen (Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet Maaouia mot Frankrike).

Rätten till skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Punkt två i artikeln anger att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggandet av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till skydd för privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens innefattar både ett förbud för staten att göra otillåtna ingrepp i privatlivet och en skyldighet för staten att genom bl.a. lagstiftning och andra åtgärder skydda den enskildes privatliv, familjeliv och korrespondens mot ingrepp från andra enskilda (Se exempelvis Europadomstolens dom den 5 september 2017 i målet *Barbulesco mot Rumänien*, punkterna 108–112).

Enligt Europadomstolens praxis är privatliv ett vidsträckt begrepp som inte kan ges en fullständig definition. Begreppet omfattar bl.a. en persons fysiska och psykiska integritet samt kan innefatta flera aspekter av en persons psykiska och social identitet (Europadomstolens dom den 24 januari 2017 i målet *Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 159).

Att ta ett prov för dna-analys eller att ta fingeravtryck utgör ett intrång i privatlivet, liksom att ta fotografier av en person utan dennes samtycke.¹¹⁰ Även registrering av personuppgifter omfattas av rätten till skydd för privatlivet.

Europadomstolen har uttalat att medicinska ingrepp utan fritt och informerat samtycke från patienten är ett ingrepp i patientens rätt till privatliv som skyddas enligt artikel 8. Även medicinska undersökningar av mindre ingripande karaktär, till exempel blodprov, kan vara en kränkning av skyddet av privatlivet.¹¹¹

Begreppet familjeliv är ett självständigt begrepp och innefattar sammanlevande makar med minderåriga barn men även bl.a. barnlösa makar, samlevnadsförhållanden som inte grundas på äktenskap och faktiskt samboende föräldrar eller vuxna barn kan inbegripas i familjegemenskapen.¹¹² Frågan om det finns ett familjeliv beror bl.a. på om omständigheterna visar att det finns nära personliga band (*Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 140). Kärnan i rätten till familjeliv är rätten att leva tillsammans så att familjerelationer kan utvecklas normalt och familjemedlemmar kan umgås inom familjen (Europadomstolens domar den 13 juni 1979 i målet *Marckx mot Belgien*, punkt 31, och den 24 mars 1988 i målet *Olsson mot Sverige*, punkt 59).

¹¹⁰ Europadomstolens avgöranden den 14 augusti 2020 i målet *Dragan Petrovic mot Serbien*, den 4 december 2008 i målet *S. och Marper mot Storbritannien*, samt den 24 juni 2004 i målet *von Hannover mot Tyskland*.

¹¹¹ Se SOU 2019:26 *Organbevarande behandling för donation*, s. 81 och där angivna rättsfall.

¹¹² Danelius, Johan, m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 480 f.

Inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv, hem och korrespondens måste ha stöd i lag. Kravet på lagstöd innebär att åtgärden i fråga måste ha sin grund i nationell lag och vara förenlig med rättsstatsprincipen. Lagen måste vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt förutsebar, vilket betyder att lagen måste vara utformad tillräckligt tydligt för att göra det möjligt för en person att anpassa sitt handlande. Lagen måste ge ett skydd mot godtycke. Om en nationell lag ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönmässig prövning måste gränserna för den skönmässiga bedömningen vara tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.¹¹³

Inskränkningar måste också enligt artikel 8.2 i Europakonventionen vara nödvändiga för att tillgodose vissa legitima ändamål i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. I det avseendet har staterna stort utrymme att själva avgöra om en inskränkning är motiverad utifrån ett av ändamålen men det är de nationella organen som ska visa att inskränkningen syftade till ett sådant ändamål (Europadomstolens domar den 1 juli 2014 i målet S.A.S mot Frankrike, punkt 114, och den 26 maj 2020 i målet P.T. mot Moldavien, punkt 29).

I fråga om en inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har Europadomstolen klargjort att detta betyder inskränkningen måste grunda sig i ett angeläget socialt behov och särskilt vara proportionerligt i förhållande till det ändamålet. Vid bedömningen av om en inskränkning är nödvändig kommer domstolen att beakta den frihet (margin of appreciation) nationella organ har att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men staten har en skyldighet att visa på existensen av ett angeläget socialt behov bakom inskränkningen (Europadomstolens dom den 17 april 2012 i målet Piechowicz mot Polen, punkt 212).

Rätt till ett effektivt rättsmedel

I artikel 13 anges att var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel

¹¹³ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 443.

inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning.

Ett effektivt rättsmedel är ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden. Effektiviteten beror alltså inte på om ett för klaganden förmånligt resultat kan förväntas. Artikel 13 kräver inte ett rättsmedel inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Europadomstolen har emellertid framhållit att vederbörande organs befogenheter och de garantier som gäller med avseende på förfarandet inför detta organ är av betydelse vid bedömningen av om rättsmedlet kan godtas som effektivt.¹¹⁴

Förbud mot diskriminering med avseende på rättigheterna i konventionen

I artikel 14 i Europakonventionen anges att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikeln innefattar inte ett generellt förbud mot diskriminering utan endast diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll. Det behöver inte samtidigt ha förekommit en kränkning av en annan artikel i Europakonventionen eller dess tilläggsprotokoll för att artikeln ska bli tillämplig men handlingen i fråga måste vara att hänföra till det område som behandlas av någon annan artikel.¹¹⁵

Diskrimineringsförbudet innebär att personer i samma eller likartade situationer ska behandlas lika (se t.ex. Europadomstolens dom den 16 mars 2010 i målet Carson m.fl. mot Förenade Kungariket, punkt 61). Diskrimineringen kan vara indirekt genom att exempelvis en generell lagstiftning har en särskilt diskriminerande effekt på en särskild grupp även om detta inte är syftet. Diskrimineringsförbudet kränks om en skillnad i likabehandling inte har en objektiv och godtagbar grund. Detta

¹¹⁴ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 659.

¹¹⁵ Danelius, Johan, m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 6 uppl. s. 668.

måste enligt Europadomstolen bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar och med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen vid utövandet av en i konventionen garanterad rättighet måste inte endast ha ett legitimt ändamål, utan artikel 14 är också kränkt, om det klart framgår att det inte finns några rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå (Europadomstolens dom den 23 juli 1968 i det s.k. belgiska språkmålet).

De anslutande staterna har en viss frihet (margin of appreciation) vid bedömningen av om och i vilken utsträckning olikheter i annars lika situationer kan motiveras (Europadomstolens dom den 19 december 2018 i målet Molla Sali mot Grekland, punkt 136).

3.4.2 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som till sitt materiella innehåll i många avseende motsvarar regleringen i Europakonventionen. Bestämmelserna i EU:s rättighetsstadga riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1).

I artikel 3 föreskrivs att var och en har rätt till fysisk och mental integritet och av artikel 4 framgår att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling. Enligt artikel 6 har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 7 anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8 har var och en rätt till skydd av personuppgifter och enligt artikel 14 har var och en rätt till utbildning.

Av artikel 18 framgår att rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen och av artikel 19.2 framgår att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.

Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska

särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. I artikelns andra punkt anges att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

I EU:s rättighetsstadga finns även särskilda bestämmelser om barnets rättigheter. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 24). Enligt förklaringarna till EU:s rättighetsstadga bygger artikeln på FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, artikel 3 (barnets bästa), artikel 9 (skydd mot familjeseparationer), artikel 12 (barnets rätt till deltagande) och artikel 13 (rätt till yttrandefrihet). Se vidare nedan angående dessa artiklar i barnkonventionen.

I likhet med Europakonventionen innehåller EU:s rättighetsstadga föreskrifter om rätt till domstolsprövning. Enligt artikel 47 har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Av artikel 47 framgår vidare att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. Dessa villkor innefattar bl.a. rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

I artikel 52.1 anges att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i EU:s rättighetsstadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa

rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt artikel 52.3 ska i den mån EU:s rättighetsstadga omfattar rättigheter, som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen, de ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen. Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar (artikel 52.7).

I förklaringarna till EU:s rättighetsstadga anges att rättigheterna i artikel 4 (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling), artikel 6 (rätt till frihet och personlig säkerhet) och artikel 7 (respekt för privatlivet och familjelivet) motsvarar dem som garanteras i artikel 3, 5 och 8 i Europakonventionen och har samma innebörd och räckvidd. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 47.2 och 47.3 motsvarar artikel 6.1 i Europakonventionen, men begränsningen till prövning av civila rättigheter och skyldigheter eller av anklagelser för brott finns inte med när det gäller unionsrätten och dess genomförande. Konventionens förbud (artikel 3) mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling är absolut och kan således inte bli föremål för begränsningar. De lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 6 och 7 i EU:s rättighetsstadga får inte överskrida de gränser som sätts genom lydelsen av artikel 5 och 8 i Europakonventionen.

I förklaringarna till EU:s rättighetsstadga anges när det gäller artikel 21 om icke-diskriminering har inspiration hämtats bl.a. från artikel 14 i Europakonventionen och den ska tillämpas i enlighet med denna i den mån de överensstämmer med varandra.

3.4.3 Genèvekonventionen

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i Genèvekonventionen. Konventionen definierar vem som är

en flykting och i behov av internationellt skydd samt flyktingars rättigheter och konventionsländernas skyldigheter. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar som konventionen gav möjlighet till att göra, både en geografisk begränsning och en tidsmässig sådan, togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

Med flykting avses i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen den som "...i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit."

Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C-F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D-F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C).

Genèvekonventionen innehåller även andra bestämmelser om flyktingars rättigheter och skyldigheter i asyllandet. Konventionen innehåller däremot inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskapet ska gå till. Den frågan lämnas till konventionsstaternas nationella lagstiftning.

Principen om non-refoulement

Principen om non-refoulement definieras i artikel 33 och innebär att en fördragsslutande stat inte får utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Enligt artikel 33.2 i Genèvekonventionen får undantag från principen om non-refoulement göras om det föreligger skälig anledning att betrakta flyktingen som en fara för det landets säkerhet i vilket han eller hon uppehåller sig eller om flyktingen utgör en samhällsfara därför att

han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för synnerligen grovt brott. Principen om non-refoulement innebär bl.a. att det är absolut förbjudet att avvisa en utlänning på ett sådant sätt att han eller hon skulle riskeras att utsättas för dödsstraff eller kroppsstraff eller för tortyr eller annan liknande behandling (se även artikel 19.2 i EU:s rättighetsstadga respektive artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och artikel 3 i Europakonventionen).

Enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen får avvisning eller utvisning av en utlänning aldrig verkställas till ett land om det finns skäl原因 anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En avvisning eller utvisning får inte heller verkställas till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara.¹¹⁶

I 12 kap. 2 § utlänningslagen finns bestämmelser som har sin utgångspunkt i artikel 33 i Genèvekonventionen i som reglerar verkställighetshinder. Enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen får avvisning eller utvisning aldrig verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse. Detta förbud mot verkställighet gäller dock inte enligt paragrafens andra stycke om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige och det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land. Undantaget gäller inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. Enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen tredje stycket gäller förbudet mot verkställighet inte heller om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land. Genom uttrycket synnerligen grovt brott har klargjorts att undantagsbestämmelserna inte ska tillämpas i sådana fall då utlänningen genom mängden av brott kan anses ha gjort sig skyldig till synnerligen grov brottslighet, såvida inte åtminstone något av

¹¹⁶ Jfr prop. 2009/10:31, s. 149 ff.

brottet ensamt kan anses som synnerligen grovt. I praxis har grovt narkotikabrott, grov misshandel och grovt rån ansetts utgöra sådana synnerligen grova brott. Någon definition av vad som ska anses utgöra ett synnerligen allvarligt brott finns inte i direktivet.¹¹⁷

3.4.4 FN:s konvention mot tortyr

FN:s konvention mot tortyr innehåller bl.a. förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr (artikel 3). Tortyrkommittén övervakar konventionens efterlevnad. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har, i likhet med ett 50-tal andra länder, avgivit en sådan förklaring.

3.4.5 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antogs barnkonventionen som trädde i kraft i september 1990. Genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som trädde i kraft den 1 januari 2020, inkorporerades barnkonventionen i svensk rätt. För mer ingående redogörelser av artiklarna nedan, se betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt.¹¹⁸

Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet. De är odelbara och ömsesidigt förstärkande. FN:s kommitté för barnets rättigheters rekommendationer och allmänna kommentarer kan, trots att de inte är en rättskälla, tjäna som stöd och ge viss vägledning för tolkning och tillämpning av konventionen.¹¹⁹

Tillämpningsområdet för konventionen

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen

¹¹⁷ Jfr prop. 2009/10:31, s. 149 ff.

¹¹⁸ SOU 2020:63.

¹¹⁹ Prop. 2017/18:186, s. 79 och 96.

utan åtskillnad av något slag. Det innefattar även barn som inte är svenska medborgare, såsom ett barn med uppehållstillstånd, som söker asyl eller som befinner sig utan tillstånd i Sverige. Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens handlingar, åsikter eller tro. Av artikel 4 framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra rättigheterna som erkänns i barnkonventionen.

Principen om barnets bästa, rätt till identitet, liv och till föräldrar

Av artikel 3.1 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Här avses såväl beslut om föreskrifter som beslut i enskilda fall. Av artikel 3.2 följer att staterna har en övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn tagen till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter. Genom artikel 3.3 ställs krav på att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn fastställs av behöriga myndigheter och att en stat säkerställer att normerna efterlevs. Syftet med begreppet barnets bästa är enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter att säkerställa att barn både fullt och faktiskt kan åtnjuta alla de rättigheter som erkänns i konventionen.

Genom artikel 6 erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Alla barn har rätt att förvärva ett medborgarskap och så långt det är möjligt rätt att veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad i enlighet med artikel 7. Vidare har barn rätt att behålla sin identitet, inklusive sitt medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag utan olagligt ingripande i enlighet med artikel 8. Artikel 9.1 innehåller bestämmelser om en stats skyldighet att säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa. Vidare framgår det av artikel 9.2 att för det fall en stat överväger att skilja ett barn från sin förälder, på grund av barnets bästa, ska alla parter beredas möjlighet att lägga fram sina synpunkter och delta i förfarandet. I artikel 9.3–4 tas också upp ett

barns rätt att upprätthålla kontakten med sina föräldrar. Om en stat orsakat att ett barn har skiljts från sina föräldrar mot sin vilja har staten en skyldighet att informera om var föräldern eller barnet vistas. Artikel 10 handlar om familjeåterförening och ett barns rätt till regelbunden kontakt med föräldrar som är bosatta i olika stater. En stat ska hantera en ansökan om att resa in i eller ut ur ett land i familjeåterföreningssyfte på ett positivt, humant och snabbt sätt och tillåta föräldrar och barn att ha kontakt och besöka varandra om de bor i olika länder.

Barnets rätt att bli hörd och få sina åsikter beaktade

Barnkonventionen slår fast att barn har rätt bli hörda och ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem. Barnets åsikter ska ges betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För att ett barn ska kunna uttrycka sina åsikter behöver barnet få information på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Att förstå barnets uppfattningar, behov och önskemål som en del av beslutsunderlaget är ofta en förutsättning för att kunna bedöma och beakta barnets bästa. Av artikel 12 framgår att konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Skyddet mot ingripanden i privat- och familjeliv m.m.

Enligt artikel 16 har ett barn också rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens samt mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Rättigheterna i artikel 16 är inte absoluta utan kan begränsas i lag. Denna rättighet kan, likt artikel 8 i Europakonventionen, aktualiseras vid tvångsmedelsanvändning och

inskränkningar i rörelsefriheten. Vid en bedömning ska i första hand barnets bästa beaktas i enlighet med artikel 3.

En stat är enligt artikel 19.1 skyldig att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Av artikel 19.2 framgår att skyddsåtgärderna bör innefatta effektiva förfaranden av olika slag.

Barn på flykt

Artikel 22 behandlar en stats åtagande att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av tillämpliga rättigheter i barnkonventionen och andra internationella instrument. En stat ska samarbeta med FN och andra aktörer för detta ändamål och för att spåra familjemedlemmar för familjeåterförening. Ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting och som berövats sin familjemiljö ska ges samma skydd som andra barn.

Barn med funktionsnedsättning

I artikel 23 erkänns att ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv. Det ska ske under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och som möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Genom artikeln erkänns också rätten till särskild omvårdnad för ett barn med en funktionsnedsättning. Vidare ska en stat, inom sina tillgängliga resurser, säkerställa att barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får stöd.

Barns rätt till hälsa och levnadsstandard

Artikel 24 i barnkonventionen behandlar barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, bl.a. ska en stat säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård.

Genom artikel 27 erkänns varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Vidare anges det i artikeln att det är barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet som har huvudansvaret för att säkerställa detta. En stat ska vid behov bistå föräldrarna i detta ansvar och när det behövs ge barnet bistånd, t.ex. mat, kläder och bostad.

Barns rätt till utbildning

Genom artikel 28 erkänns ett barns rätt till utbildning och hur den gradvis ska förverkligas. En stat ska bl.a. tillhandahålla en obligatorisk och kostnadsfri grundskola, uppmuntra gymnasial utbildning, tillgängliggöra högre utbildning och göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning åtkomlig för alla barn.

Rätt till vila och fritidsaktiviteter

Artikel 31 handlar om ett barns rätt till vila, fritid, lek och rekreation. Vidare handlar den om ett barns rätt till delaktighet i det kulturella och konstnärliga livet. En stat ska uppmuntra till lämpliga och lika möjligheter, till kulturell och konstnärlig verksamhet samt till rekreations- och fritidsverksamhet.

Skyddet mot godtyckliga frihetsberövanden

Enligt artikel 37.1 a) ska konventionsstaterna säkerställa att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varken dödsstraff eller livstids fängelse utan möjlighet till frigivning får utdömas för brott som begåtts av någon under 18 år. Vidare ska konventionsstaterna enligt artikel 37.1 b) säkerställa att inget barn olagligt eller godtyckligt

frihetsberövas. Gripande, anhållande, häktning, fängslande eller andra former av frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Frihetsberövande innebär, enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter, varje form av kvarhållande eller fängslande eller placering av en person i en offentlig eller privat skyddsmiljö som personen inte får lämna av egen fri vilja genom beslut från en rättslig, administrativ eller annan offentlig myndighet. Det innebär t.ex. att frihetsberövanden inom migrationsprocessen omfattas.¹²⁰

I artikel 37.1 c) anges villkoren för hur ett frihetsberövat barn ska behandlas. Av bestämmelsen framgår bl.a. att ett barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet. Som ett led i kravet på en human behandling ingår principen om att varje frihetsberövat barn som huvudregel ska hållas åtskilt från vuxna. I artikel 37 d anges vissa processuella bestämmelser som ska gälla vid frihetsberövanden. bl.a. rätt till rättsligt biträde och domstolsprövning av frihetsberövanden. FN:s kommitté för barnets rättigheter har fastslagit att det är en kränkning av barnets rättigheter och strider mot barnets bästa att placera ett barn i förvar på grund av barnets eller dess föräldrars migrationsstatus.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har över lag en mycket restriktiv syn på förvar av barn. När det gäller förvar i avvaktan på att ett migrationsärende ska avgöras har kommittén uttalat att förvar borde vara förbjudet då det inte är förenligt med principen om barnets bästa eller ett barns rätt till utveckling.¹²¹ Konventionsstaterna bör istället använda lösningar som tillgodoser barnets bästa, samt barnets rättigheter till frihet och familjeliv, genom att anta lagar, policyer och praxis som tillåter barn att bo med sina familjemedlemmar och/eller vårdnadshavare på platser ute i samhället, som inte är förvar, medan deras immigrationsstatus avgörs och barnets bästa bedöms samt innan de eventuellt ska återvända. När ett barn anlant med sin familj är behovet att hålla samman familjen, enligt kommittén, inte ett giltigt skäl att sätta barnet i förvar.¹²² Kommittén anser att när barnets bästa kräver att

¹²⁰ SOU 2020:63, s. 1404.

¹²¹ CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

¹²² Gemensamma allmänna kommentarerna nr 3 och nr 4 (2017) av kommittén för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 22 och nr 23 (2017) av kommittén för

familjen hålls samman leder det till att inte heller barnets föräldrar får sättas i förvar utan myndigheterna måste välja lösningar som inte innefattar förvar för hela familjen.

FN:s kommitté för barnets rättigheter övervakar också att de stater som har ratificerat barnkonventionen uppfyller sina åtaganden enligt konventionen. Kommittén har i sin senaste granskning av Sverige lämnat särskilda rekommendationer vad gäller barn i förvar. Sverige rekommenderas att förbjuda och förhindra att barn placeras i förvar på grund av deras eller deras föräldrars migrationsstatus, och bedöma barnens bästa och rätt till familjeliv i alla beslut som fattas som kan resultera i att deras föräldrar placeras i förvar eller utvisas på grund av sin migrationsstatus.¹²³

3.4.6 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) är en av nio kärnkonventioner om mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling. Sverige ratificerade konventionen i december 1971 och konventionen trädde i kraft 1976. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tolkar konventionens innehåll och övervakar dess efterlevnad. I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och tillfredsställande levnadsstandard för att beskriva grundläggande sociala rättigheter som motsvarar ekonomiskt stöd. I artikel 9 i konventionen fastställs att staterna erkänner rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkring. Artikel 11 fastställer rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Staterna åtar sig enligt artikel 2 att på det ekonomiska området till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga rättigheterna i konventionen. Enligt artikel 4 ska staterna endast begränsa rättigheterna om det anges i lag och endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välbefinnandet i samhället.

barnets rättigheter om barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

¹²³ CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 43 C.

3.4.7 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är en konvention som förtydligar att de mänskliga rättigheterna gäller för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning. Sverige ratificerade konventionen i december 2008 och den trädde i kraft i början av år 2009.

Artikel 9 innehåller bestämmelser för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång på lika villkor som andra till bl.a. den fysiska miljön, till information och kommunikation och till andra anläggningar och tjänster som är tillgängliga för eller erbjuds allmänheten. Åtgärderna ska innefatta identifiering och undanröjande av hinder och barriärer mot tillgänglighet. Enligt artikel 12 har personer med funktionsnedsättning rätt att i alla sammanhang bli erkända som personer i lagens mening och ska åtnjuta rättskapacitet på samma villkor som andra i alla hänseenden och enligt artikel 13 ska de ges tillgång till rättssystemet på samma villkor som för andra. Enligt artikel 17 har alla personer med funktionsnedsättning rätt till respekt för sin fysiska och psykiska integritet på samma villkor som andra. Av artikel 18 följer vidare att personer med funktionsnedsättning har rätt till fri rörlighet, frihet att välja bostättningsort och till ett medborgarskap på samma villkor som andra. Enligt artikel 28 har de rätt till tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet.

3.5 Andra utredningar

3.5.1 Mottagandeutredningen

Utredningens delbetänkande

Regeringen tillsatte i september 2021 utredningen *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* som inledningsvis fick i uppdrag att bland annat föreslå hur en skyldighet kan utformas med innebörden att sökande av internationellt skydd (ensamkommande barn exkluderade) under den allra första tiden i Sverige ska bo i ett så kallat mottagningscenter, ett boende som anordnas av Migrationsverket. Utredningen fick tilläggsdirektiv i mars 2022 och uppdraget ändrades då på så sätt att utredningen inte längre skulle

lämna förslag på en skyldighet att bo i mottagningscenter under den första tiden i Sverige. Utredningen skulle i stället föreslå åtgärder för att fler sökande av internationellt skydd ska bo på Migrationsverkets boenden under hela asyltiden. Vidare bestod uppdraget inför delbetänkandet dels i att föreslå en skyldighet för sökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket, dels att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden. Utredningen redovisade denna del av uppdraget i ett delbetänkande i november 2022.¹²⁴

I delbetänkandet föreslog utredningen att möjligheten för sökande av internationellt skydd att bo i eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och att sökande som utgångspunkt ska bo på Migrationsverkets asylboenden. Förslagen i delbetänkandet innebar i korthet att Migrationsverket ska tilldela alla sökande en plats på ett asylboende och att sökande ska bo på det boendet för att kunna få dagersättning, särskilt bidrag och möjlighet att arbeta i Sverige. Migrationsverket ska också få en lagreglerad rätt att tillträda sökandes boendetrymmen och undersöka slutna förvaringsutrymmen för att kontrollera närvaron. Om sökande som inte bor på asylboendet låter bli att informera Migrationsverket om sin bostadsadress, eller om det kan antas att en sökande inte bor där, ska Migrationsverket kunna förutsätta att ansökan om internationellt skydd har återkallats.

Utredningens slutbetänkande

Mottagandeutredningen har i sitt slutbetänkande *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* (SOU 2024:68) föreslagit att en ny lag ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i stället för den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Syftet med den nya lagen är att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk. Flera av bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ("LMA") förs över till den nya lagen. Många

¹²⁴ SOU 2022:64.

bestämmelser är dock nya. Lagen föreslås heta mottagandelagen (2026:00).

Nya skyldigheter för asylsökande

Utredningen har föreslagit att asylsökande ska delta i närvarokontroller på det asylboende där de tilldelats plats. Närvarokontrollen är enligt utredningens bedömning ett verktyg för att säkerställa efterlevnaden av att en asylsökande bor enbart på tilldelat asylboende. Närvarokontrollen föreslås ske elektroniskt, genom att den asylsökande registrerar sitt tillfälliga kort som intygar att han eller hon omfattas av mottagandelagen, i kombination med stickprov. Närvarokontrollen ska inte gälla barn under 16 år. Utredningens förslag innebär att det ska finnas möjlighet att i enskilda fall få tillstånd att utebli från närvarokontrollen.

Utredningen har vidare föreslagit att asylsökande ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Syftet är att säkerställa en snabb, effektiv och ändamålsenlig behandling av asylansökningarna och med hänsyn till kapaciteten i de berörda geografiska områdena. Enligt förslaget ska en asylsökande kunna beviljas tillstånd att tillfälligt vistas utanför området om det finns särskilda skäl, t.ex. om den asylsökande har behov av och rätt till insatser som inte kan tillgodoses inom det aktuella länet.

Enligt förslaget ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om en utlänning som omfattas av mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

Utredningen har vidare föreslagit att Migrationsverket i vissa situationer vid behov ska kunna fatta ett individuellt beslut om boendeskyldighet för en asylsökande av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra den asylsökande från att avvika. I dessa situationer ska Migrationsverket även kunna fatta individuella beslut om skyldighet att anmäla sig till Migrationsverket vid vissa angivna tidpunkter, för att säkerställa att beslutet om boendeskyldighet följs eller för att förhindra att den asylsökande avviker. Enligt utredningens förslag ska anmälningsskyldighet inte gälla barn under

16 år. En asylsökande ska kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl.

Beslut om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet ska enligt förslaget kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Utredningen har också föreslagit att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna om närvarokontroll, anmälningsskyldighet och skyldighet att vistas inom ett begränsat område. Sådana föreskrifter kan meddelas om antalet asylsökande eller utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet har varit eller kan förväntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden.

Nya skyldigheter för personer med avlägsnandebeslut

Utredningen har vidare övervägt ändringar i regelverket för att främja ett effektivt återvändande för personer som har meddelats beslut om överföring eller beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft (avlägsnandebeslut).

Enligt utredningens förslag ska personer med avlägsnandebeslut vara skyldiga att bo på asylboende. Det kommer att vara upp till regeringen eller Migrationsverket om plats ska tilldelas på återvändandecenter eller något annat sorts asylboende, samt när en person ska flytta mellan olika boenden.

Utredningen har vidare föreslagit att personer som fått avslag på sin asylansökan och meddelats avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att anmäla sig till Migrationsverket tre dagar per vecka. Anmälningsskyldigheten ska inte gälla barn under 16 år. Enligt utredningens förslag ska en person med avlägsnandebeslut kunna beviljas tillstånd att utebli från ett eller flera anmälningstillfällen om det finns särskilda skäl.

Utredningen har även föreslagit att personer med avlägsnandebeslut ska vara skyldiga att vistas inom ett begränsat geografiskt område, som ska omfatta det län där asylboendet är beläget. Förslaget innefattar samma möjlighet att begära tillstånd att tillfälligt vistas utanför det aktuella länet om det finns särskilda skäl som för asylsökande.

Enligt förslaget ska Polismyndigheten underrätta Migrationsverket om en utlänning som omfattas av

mottagandelagen anträffas utanför det område som han eller hon har rätt att vistas inom.

3.5.2 Förvarsutredningen

Inledning

Förvarsutredningen har haft i uppdrag att analysera hur det svenska regelverket bör anpassas för att överensstämja med EU-rätten och ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras. Enligt utredningsdirektiven ska inriktningen vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger.

I utredningens slutbetänkande *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16) lämnas ett flertal förslag på området. Nedan redogörs i korthet för några av förslagen. Avsnittet inleds med en redogörelse för den nuvarande regleringen beträffande förvar och uppsikt.

Utlänningslagens regler om förvar och uppsikt

Inledande utgångspunkter

Bestämmelserna om förvar och uppsikt av utlänningar finns i utlänningslagen. Med utlänning avses, enligt utlänningslagens terminologi, den som inte är svensk medborgare. Lagen gäller alltså både den som är medborgare i ett annat land och den som saknar medborgarskap, dvs. är statslös. Den som har både svenskt och utländskt medborgarskap betraktas i detta sammanhang på samma sätt som den som har endast svenskt medborgarskap.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för förvar och uppsikt anges det i 1 kap. 8 § UtlL att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. En ingripande åtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas. Bestämmelsen är en tolkningsregel som har en allmän innebörd men som också är tillämplig i det enskilda fallet. Den betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. Bestämmelsen ger vidare uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen som innebär

att en ingripande åtgärd får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Avvägningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlänningens.¹²⁵

När det gäller barn framgår det uttryckligen av 10 kap. 2 § första stycket 3 UtlL att förvar inte får tillgripas om syftet med tvångsåtgärden kan tillgodoses genom uppsikt.

Förutsättningar för förvar av vuxna

Bestämmelser om förvar avseende utlänningar finns i 10 kap. UtlL. En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om dennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, s.k. identitetsförvar (10 kap. 1 § första stycket). Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. Identiteten kan göras sannolik på andra sätt än genom uppvisande av pass eller andra identitetshandlingar, till exempel genom uppgifter från andra personer eller genom att utlänningens berättelse om vem han eller hon är och varför han eller hon saknar identitetshandlingar bedöms vara trovärdig.¹²⁶

Förvar kan också aktualiseras om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras, s.k. utredningsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 1), eller om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas, s.k. sannolikhetsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 2).

Slutligen kan en utlänning tas i förvar för att förbereda eller genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning, s.k. verkställighetsförvar (10 kap. 1 § andra stycket 3).

Beslut om verkställighetsförvar och sannolikhetsförvar får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

¹²⁵ Prop. 2024/25:161 *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*, s. 67.

¹²⁶ Prop. 1988/89:86 *med förslag till utlänningslag m.m.*, s. 174.

Förutsättningar för förvar av barn

Möjligheterna att ta barn, dvs. personer som inte fyllt 18 år, i förvar regleras i 10 kap. 2–3 §§ och är betydligt snävare än vad som gäller beträffande vuxna. Ett barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar. Enligt 10 kap. 2 § första stycket UtlL får ett barn tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket eller om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett sådant beslut. Det krävs dock att risken är uppenbar att barnet annars håller sig undan och därigenom äventyrar en verkställighet som inte bör fördröjas och att det inte är tillräckligt att barnet ställs under uppsikt. Ett barn får också tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning i andra fall än enligt första stycket eller ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 8 a kap. och om det vid ett tidigare försök att verkställa beslutet inte har visat sig tillräckligt att barnet ställts under uppsikt (10 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Enligt 10 kap. 3 § UtlL får ett barn inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige får tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Av 1 kap. 10 § UtlL följer att vid beslut om förvar som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Tidsgränser för förvar

Bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar finns i 10 kap. 4 § UtlL. Utredningsförvar får pågå högst 48 timmar. När det gäller förvar i syfte att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning finns en tidsgräns om två månader. Om det finns synnerliga skäl får tiden förlängas. Även om det finns synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader, eller – om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar – maximalt tolv månader.

Dessa yttersta tidsgränser gäller enligt andra stycket inte om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott. För identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns det enligt tredje stycket inga absoluta tidsfrister i lagen. Däremot gäller att det måste finnas synnerliga skäl för att förvarstiden ska få överstiga två veckor.

Enligt 10 kap. 5 § UtlL får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar.

Förutsättningar för att besluta om uppsikt

Enligt 10 kap. 6 och 7 §§ UtlL får både vuxna och barn, när förutsättningarna för förvar finns, ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar. Uppsikt är en mindre ingripande åtgärd än förvar och innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket. Uppsikt kan också innebära att utlänningen får lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling (10 kap. 8 § UtlL). Ett uppsiktsbeslut kan således antingen innebära en skyldighet för utlänningen att anmäla sig eller en skyldighet att lämna ifrån sig sin identitetshandling, men kan också utgöra en kombination av de två skyldigheterna.¹²⁷

I valet mellan förvar och uppsikt ska beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 8 § UtlL. Bestämmelsen betonar vikten av att en utlänning inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar. I förarbetena framhålls att förvar inte bör få förekomma i andra situationer än där det är oundgängligen nödvändigt och att förvar inte bör tillgripas om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att en utlänning ställs under uppsikt.¹²⁸ Det finns inga absoluta tidsgränser för hur länge en utlänning får ställas under uppsikt.

Ny prövning och omprövning av beslut om förvar

I 10 kap. 9 § UtlL finns bestämmelser om ny prövning av ett beslut om förvar eller uppsikt. Huvudregeln är att ett beslut om förvar ska

¹²⁷ Prop. 2017/18:284 *Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar*, s. 42.

¹²⁸ Prop. 1975/76:18 *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.* s. 130 och prop. 1981/82:146 *om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m.*, s. 37.

prövas på nytt av den behöriga myndigheten inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns ett beslut om avvisning eller utvisning och det är fråga om verkställighetsförvar, ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag det började verkställas (första stycket). Ett beslut om uppsikt ska prövas på nytt inom sex månader från beslutet (andra stycket).

Om den nya prövningen resulterar i att det anses finnas skäl för förlängning av beslutet om förvar eller uppsikt, ska en ny prövning fortlöpande göras inom samma tidsfrister (tredje stycket). Vidare anges i 9 § att ett beslut om förvar eller uppsikt omedelbart ska upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet (fjärde stycket). Bestämmelsen innebär att den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende löpande ska pröva om det finns skäl för åtgärden (jfr MIG 2006:5). Enligt 10 kap. 10 § UtlL upphör ett beslut om förvar eller uppsikt som inte prövas på nytt inom föreskriven tid att gälla.

Enligt 10 kap. 11 § första stycket UtlL ska varje ny prövning av ett beslut om förvar föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även vid en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse.

Beslutande myndighet och verkställighet

I 10 kap. 12–17 §§ UtlL finns bestämmelser om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut om förvar och uppsikt. Behörigheten att fatta sådana beslut tillkommer som huvudregel den myndighet eller domstol som handlägger utlänningens ärende (10 kap. 12 § UtlL). I de efterföljande paragraferna finns särskilda regler om vilken myndighet eller domstol som handlägger ärendet under de olika stadierna av migrationsprocessen och som därmed får fatta beslut i förvars- eller uppsiktsfrågor. Dessa bestämmelser är emellertid inte uttömmande. I den utsträckning som det inte uttryckligen framgår vilken myndighet som i en viss situation är handläggande myndighet tillämpas huvudregeln i 10 kap. 12 § UtlL.

Enligt 10 kap. 18 § UtlL är det Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett förvarsbeslut

(10 kap. 19 § UtlL). Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården enligt 10 kap. 19 a § UtlL lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. I samma paragraf regleras också de närmare förutsättningarna för att Migrationsverket ska få begära hjälp av Kriminalvården med transport.

Placering av förvarstagna utanför Migrationsverkets lokaler

Migrationsverket kan enligt 10 kap. 20 § UtlL besluta att en utlänning som hålls i förvar, i stället för att vara placerad i förvarslokaler, ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest (s.k. externplacering).

Externplacering kan ske av fyra skäl; om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott, om utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § UtlL och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket UtlL, om det är nödvändigt av transporttekniska skäl (dock längst i tre dygn) eller om det annars finns synnerliga skäl. Förutom utläningar som utvisats på grund av brott ska de externplacerade hållas avskilda från övriga intagna. Förvarstagna barn får inte externplaceras.

Bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas

I 11 kap. utlänningslagen finns föreskrifter om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas.

Enligt 1 § ska en utlänning som hålls i förvar behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Utlänningen ska informeras om de rättigheter och skyldigheter han eller hon har som förvarstagen samt om de regler som gäller i förvarslokalerna. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningsens integritet och rättigheter.

Av 2 § framgår att en utlänning som hålls i förvar som huvudregel ska vistas i lokaler som har ordnats särskilt för detta ändamål. Migrationsverket har ansvaret för sådana lokaler. Migrationsverket har ansvaret för behandlingen och tillsynen av en utlänning som hålls i förvar. För behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest gäller

häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Enligt 3 § ska en utlänning som hålls i förvar ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus. Ett barn som hålls i förvar ska ges möjlighet till lek och aktiviteter som är lämpliga för barnets ålder. En familj som hålls i förvar ska erbjudas eget boende.

En utlänning som hålls i förvar ska ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med personer utanför lokalen utom om besöket eller kontakten i ett särskilt fall skulle försvåra den verksamhet som rör förvaret. Om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten, får ett besök kontrolleras. Ett besök av ett offentligt biträde eller en advokat får kontrolleras endast om biträdet eller advokaten själv begär det. Detta framgår av 4 §.

Utlänningslagens bestämmelser om överklagande

Rätten att överklaga en förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen regleras i 14 kap. utlänningslagen och enligt 1 § är det endast beslut som anges i kapitlet som får överklagas.

I 9 § anges att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. Beslut om förvar och uppsikt får överklagas särskilt och utan begränsning till viss tid.

Enligt 10 § får Migrationsverkets beslut i särskilda fall i frågor om behandlingen eller placeringen av utlänningar som hålls i förvar enligt 10 kap. 20 § UtL eller 11 kap. 3–13 §§ UtL överklagas till en migrationsdomstol.

Regler om överklagande av en migrationsdomstols beslut finns i 16 kap. UtL. Av dessa framgår att en migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut om förvar får överklagas utan begränsning i tid (16 kap. 9 och 10 §§ UtL).

Om Polismyndigheten eller Migrationsverket har meddelat ett beslut om förvar eller uppsikt och detta överklagas, krävs

prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Om en migrationsdomstol i egenskap av handläggande myndighet har meddelat ett beslut om förvar och detta överklagas, krävs inte prövningstillstånd (16 kap. 11 § UtlL). Migrationsöversdomstolens beslut får inte överklagas.

Förvar i säkerhetsärenden

Det finns flera typer av säkerhetsärenden. Det finns säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen, säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och kvalificerade säkerhetsärenden som handläggs enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar (LSU). Den sistnämnda lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte då lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen uppstår när Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet exempelvis motsätter sig att en utlänning beviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlänningen avvisas eller utvisas eller att utlänningens uppehållstillstånd återkallas (se 1 kap. 7 § UtlL). Det är endast Säkerhetspolisen som kan påverka den omständigheten att ett ärende är ett säkerhetsärende och en enskild kan inte heller föra talan i fråga om den omständigheten. Migrationsverket och domstolarna är dock inte bundna av Säkerhetspolisens inställning i sakfrågorna.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen avgörs på i princip samma sätt som andra utlänningsärenden enligt utlänningslagen. Det innebär bl.a. att Migrationsverkets beslut överklagas till migrationsdomstol. Ärendena är dock som regel mer komplexa och därigenom också generellt sett betydligt mer arbetskrävande. Ett säkerhetsärende ska dessutom enligt 1 kap. 13 § UtlL handläggas skyndsamt. Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 11 § UtlL rätt att överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden, t.ex. i fråga om förvar och uppsikt. Enligt 16 kap. 6 § andra stycket UtlL är Säkerhetspolisen, vid sidan av Migrationsverket, utlänningens motpart i migrationsdomstol och i Migrationsöverdomstolen.

En utlänning kan tas i förvar eller ställas under uppsikt i ett säkerhetsärende som handläggs enligt utlänningslagen enligt de allmänna bestämmelserna om förvar och uppsikt i 10 kap. UtlL.

I ärenden som handläggs enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar gäller särskilda regler om förvar i 3 kap. i den lagen.

Förvarsutredningens förslag

Uppsikt och förvar av sökande och förvarstagande av barn ska regleras särskilt

Förvarsutredningen har lämnat förslag om ett nytt regelverk för uppsikt och förvar i 10 kap. UtlL. När en tredjelandsmedborgare eller statslös person ansöker om asyl gäller under tiden som ansökan prövas och sökande har rätt att vistas i landet att ett förvarstagande endast får ske på de grunder som anges i mottagandedirektivet. För att uppfylla EU-rättens krav har utredningen föreslagit att det ska införas särskilda grunder för förvar av asylsökande i utlänningslagen, *förvar av asylsökande*. Utredningen har vidare föreslagit att det ska tydliggöras att en sökande inte kan tas i förvar för att avvisas eller utvisas under tiden ansökan är under prövning. Nuvarande bestämmelser om sannolikhets- och verkställighetsförvar ska därför ersättas av en ny form av förvar, *förvar inför återvändande*, som ska gälla när en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap asylsökande. Den föreslagna regleringen har anpassats för att tillgodose kraven i återvändandedirektivet. Möjligheterna att ta utlänningar som inte är asylsökande i förvar för att klarlägga identitet och utreda rätten till vistelse regleras inte i återvändandedirektivet vilket innebär att nationella regler kan tillämpas. I lagstiftningen ska därför förvar i syfte att utreda identitet eller rätt till vistelse, *identitets- och utredningsförvar*, för andra utlänningar än asylsökande regleras för sig. Utredningen har föreslagit att dessa båda former av förvar kan regleras tillsammans i en bestämmelse om *förvar av vuxna som inte är asylsökande*. Förslaget innebär vidare att grunderna för uppsikt och förvar ska vara samma. Såvitt avser förvar av barn har utredningen föreslagit att grunderna för uppsikt och förvar på samma sätt som gäller i dag ska regleras särskilt.

Allmänna förutsättningar

Utredningen har föreslagit att det införs särskilda bestämmelser i utlänningslagen som förtydligar att en vuxen utlänning eller ett barn endast får tas i förvar om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Vuxna som inte är asylsökande

Utredningen har föreslagit att en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras. Vidare har utredningen föreslagit att en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

De föreslagna förutsättningarna för förvar i aktuella fall motsvarar i huvudsak vad som gäller enligt dagens lagstiftning för att ställa en utlänning under uppsikt eller ta en utlänning i förvar för att utreda identitet eller rätt till vistelse i landet och för att kunna verkställa avlägsnandebeslut. Den föreslagna regleringen har dock anpassats för att tillgodose kraven i återvändandedirektivet.

Vuxna som är asylsökande

Utredningen har föreslagit att en vuxen utlänning ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande endast om

1. det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet,
2. det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som ansökan om asyl grundas på,

3. utlännningen vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
4. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
5. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 Dublinförordningen.

I fråga om vuxna utlännningar som är utvisade på grund av brott tillämpas bestämmelserna om vuxna som inte är asylsökande, även i de fall den vuxne har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

Utredningens förslag motsvarar i princip de tillåtna grunderna för förvar av asylsökande enligt det omarbetade mottagandedirektivet. Relevanta bestämmelser om förvar i det nya omarbetade mottagandedirektivet har också beaktats vid utformningen av förslagen.

Uppsikt och förvar av barn

Enligt utredningens förslag ska även i fortsättningen gälla särskilda och mer restriktiva förutsättningar för frihetsberövanden av barn. Enligt utredningen ska barn därför få ställas under uppsikt eller tas i förvar endast på vissa av de grunder som gäller för vuxna. Ett barn föreslås vidare få skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige ska få tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.

Utredningen har föreslagit att ett barn som inte är asylsökande får ställas under uppsikt eller tas i förvar om

1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller
2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om uppsikt eller förvar ska få meddelas endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Utredningen har vidare föreslagit att ett barn som är asylsökande får ställas under uppsikt eller tas i förvar endast om

1. barnet vid tidpunkten för ansökan om asyl hålls i förvar inför avlägsnande och det finns anledning att anta att syftet med ansökan är att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning,
2. det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, eller
3. förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Dublinförordningen.

Liksom i fråga om vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott tillämpas bestämmelserna om barn som inte är asylsökande, även i de fall barnet har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande.

Beslut om uppsikt

Uppsikt bör enligt utredningen endast användas som ett alternativ till förvar och därmed, på samma sätt som gäller enligt nuvarande regelverk, komma i fråga först när myndigheten i det enskilda fallet överväger att besluta om förvar på grund av att förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Av regleringen ska således enligt förslaget följa, på samma sätt som i dag, att uppsikt får beslutas under samma förutsättningar som förvar.

I dagsläget finns, som angetts ovan, två former av uppsikt i svensk rätt; skyldighet att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten på orten eller hos Migrationsverket eller att lämna ifrån sig sitt pass eller en annan legitimationshandling. Utredningen föreslår att det ska införas ytterligare två uppsiktsformer: skyldighet att bo på en anvisad plats (boendeskyldighet) och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Anvisningar om skyldighet att bo på en anvisad plats innebär enligt förslaget att den ansvariga myndigheten beslutar var utlänningen ska bo. Det kan

enligt utredningen t. ex. röra sig om ett asylboende, annan förläggning eller en privatbostad. Utlänningen får således inte bo på någon annan plats än den som han eller hon har blivit anvisad. I fråga om vistelseskyldighet ska Polismyndigheten enligt utredningens förslag vara skyldig att underrätta den myndighet som har beslutat om uppsikten om Polismyndigheten t.ex. vid en inre utlänningskontroll påträffar en utlänning och det kommer fram att denne befinner sig utanför det geografiska område som han eller hon är skyldig att vistas inom enligt ett uppsiktsbeslut.

Det föreslås också att vistelseskyldigheten ska kunna förenas med elektronisk övervakning i form av s.k. fotboja om det behövs för att kontrollera att villkoren följs (förstärkt uppsikt). Enligt utredningens förslag bör det endast vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning när det i det enskilda fallet behövs för att kontrollera att vistelseskyldigheten följs. Detta innebär att villkor om elektronisk övervakning får föreskrivas om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet behövs för att kontrollera att skyldigheten att vistas inom ett angivet geografiskt område följs. I det sammanhanget är enligt utredningen en bedömning av risken för avvikande central. Någon uttrycklig åldersgräns för användning av förstärkt uppsikt föreslås inte införas i utlänningslagen. Även om lagen inte uttryckligen utesluter att ett barn under 15 år träffas av ett beslut om förstärkt uppsikt, menar utredningen att en tillämpning av proportionalitetsprincipen i de allra flesta fall kommer att innebära att ett sådant beslut inte får fattas. I fråga om barnfamiljer kan avvikanderisken enligt utredningen begränsas genom att förstärkt uppsikt används för vårdnadshavarna. Uppgifter om utlännings position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram enligt utredningens förslag endast när utlänningen lämnar det geografiska område som denne är skyldig att vistas inom eller en beslutad elektronisk övervakning hindras. På så sätt kan systemet larma om utlänningen antingen lämnar området eller hindrar övervakningen. När ett beslut om förstärkt uppsikt har meddelats är utlänningen enligt förslaget skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Beslut om förstärkt uppsikt ska enligt förslaget kunna meddelas av Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Polismyndigheten föreslås vara ensam ansvarig myndighet för verkställigheten av den elektroniska övervakningen vid beslut om

förstärkt uppsikt. Genom föreskrifter om underrättelseskyldighet säkerställs enligt förslaget att Polismyndigheten kan utföra sina uppgifter som verkställande myndighet och att Migrationsverket och Säkerhetspolisen kan kontrollera och följa upp efterlevnaden av vistelseskyldigheten.

För vuxna utlänningar ska det inte gälla några fastställda tidsgränser för hur länge förstärkt uppsikt får pågå. När förstärkt uppsikt beslutas för barn får åtgärden inte pågå under längre tid än maximalt sex månader. Ett brottsutvisat barn eller ett barn i ett säkerhetsärende får dock vara ställt under förstärkt uppsikt i sammanlagt högst 18 månader.

I den föreslagna regleringen förtydligas också, bl.a. genom bestämmelser om vad uppsikt innebär och vilken information som ska framgå av ett beslut om uppsikt.

Nya tidsgränser för förvar

Utredningen har föreslagit att de bortre tidsgränserna för hur länge en utlänning får hållas i förvar förlängs i syfte att möjliggöra en mer effektiv återvändandeprocess.

Förvar som syftar till att utreda identitet eller rätt till vistelse föreslås få pågå i en månad. Några tidsgränser ska dock inte gälla för förvar av brottsutvisade vuxna utlänningar som ska avvisas eller utvisas till en annan stat än en EES-stat. Förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en annan stat än en EES-stat, dvs. förvar som omfattas av återvändandedirektivet, ska enligt förslaget få pågå i maximalt 18 månader vilket är längsta tillåtna tid enligt direktivet. Vid förvar inför avlägsnande av vuxna utlänningar till en EES-stat föreslås förvarstagandet inte få pågå längre tid än högst tolv månader.

Utredningen föreslår vidare att särskilda tidsgränser ska gälla för förvar av asylsökande vuxna. För förvar i syfte att utreda identitet och nationalitet och grunderna för ansökan ska gälla en maximal tid om en månad. För förvar inför avlägsnande eller i syfte att skydda nationell säkerhet och allmän ordning ska gälla en maximal tid om tolv månader. För förvar inför överföring till en annan medlemsstat som grundar sig på Dublinförordningen eller asyl- och

migrationshanteringsförordningen regleras tidsgränserna direkt i förordningarna.

Utredningen har vidare föreslagit att införas särskilda tidsgränser för vuxna utlänningar som är utvisade på grund av brott eller som är föremål för säkerhetsärenden. När en utlänning i ett säkerhetsärende hålls i förvar med stöd av reglerna om förvar av asylsökande föreslås dock de tidsgränser som gäller för andra ärenden än säkerhetsärenden gälla.

Utredningen har bedömt att tidsgränserna för förvar av barn behöver utökas i viss utsträckning. För barn ska de bortre tidsgränserna för förvar dock vara väsentligt kortare än för vuxna. Ett barn föreslås därför som huvudregel inte få hållas i förvar längre tid än sex dygn eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex dygn. Om ett barn har brottsutvisats eller är föremål för ett säkerhetsärende ska barnet inte få hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre månader.

Ny prövning av beslut om förvar

Förvarsutredningen har föreslagit att de förvar som föreslås kunna pågå i högst en månad inte ska prövas på nytt inom en i lag fastställd tid. Det är enligt utredningen tillräckligt att myndigheterna löpande ska beakta att det finns grund för förvar.

Enligt utredningens förslag förvar inför avlägsnande och övriga förvar avseende asylsökande kunna pågå i högst 12–24 månader. Det föreslås att beslut om förvar på någon av dessa grunder ska prövas på nytt inom två månader från den dag då beslutet om förvar verkställdes. Har förvarsbeslutet föregåtts av ett interimistiskt beslut om förvar ska tidsfristen räknas från den dag det beslutet verkställdes. Vid fastställande av tidsfristen ska tid som utlänningen tidigare har hållits i förvar inte räknas av.

Om utlänningen därefter är kvar i förvar ska en ny prövning fortlöpande ske inom två månader från det senaste beslutet om förvar.

Om ett barn har brottsutvisats eller är föremål för ett säkerhetsärende ska beslutet om förvar prövas på nytt inom en månad och därefter fortlöpande prövas inom samma tid.

Om frågan om förvar inte provas på nytt inom föreskriven tid ska beslutet upphöra att gälla. Vidare ska ett beslut om förvar omedelbart upphävas om det inte längre finns skäl för det.

Överklagande av beslut om uppsikt och förvar

Utredningen har bedömt att den nuvarande regleringen i utlänningslagen om överklagande av beslut om uppsikt och förvar är tillräcklig. Regleringen gör det möjligt att utan tidsbegränsning överklaga beslut om att ställa en utlänning under uppsikt eller ta denne i förvar, vilket då även innefattar de föreslagna nya formerna för uppsikt.

3.5.3 Övriga utredningar

Miniminivåutredningen

Miniminivåutredningen tillsattes i oktober 2023. Det övergripande uppdraget var att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövning av en ansökan samt lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. sökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Som ett deluppdrag skulle utredningen även ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar. Utredningen skulle även undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras samt lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå vissa utlänningar att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper samt överväga och föreslå nödvändiga undantag.

I november 2024 beslutades om tilläggsdirektiv som en följd av att migrations- och asylopakten antogs. Det ursprungliga uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändrades därmed. I stället för uppdraget som ingick i de ursprungliga direktiven skulle utredningen i stället utreda vissa frågor i

asylprocedurförordningen samt asyl- och migrationshanteringsförordningen som har anknytning till det ursprungliga uppdraget och där det finns ett utrymme för medlemsstaterna att välja om olika regler ska tillämpas eller inte. Det gäller frågor om rätten till rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde samt om uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av ansökan. I april 2025 redovisade utredningen delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31).

I slutbetänkande (SOU 2025:99) redovisas förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning. Vidare redovisas utredningens överväganden i fråga om under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och förslag på hur en sådan ordning kan utformas.

LSU-utredningen

Arbetet med denna departementspromemoria bedrivs parallellt med arbetet i utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk. Uppdragen har samma slutdatum. Det har inte varit möjligt att förhålla sig till författningsförslag avseende lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som inte presenterats då uppdraget om svensk rätts anpassningar till migrations- och asylpakten ska redovisas. Av den anledningen och i samråd LSU-utredningen kommer det inom ramen för denna promemoria inte att föreslås några följdändringar beträffande lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

4 Migrations- och asylpakten

En gemensam asylpolitik är en integrerad del av EU:s mål att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som söker skydd i unionen. Den gemensamma asylpolitiken bygger på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen, kompletterad enligt New York-protokollet av den 31 januari 1967. Det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas) bygger på gemensamma normer för asylförfaranden, erkännande och skydd på unionsnivå samt mottagningsvillkor och inrättar ett system för att avgöra vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan om internationellt skydd. EU:s migrations- och asylpakt är ett omfattande regelverk antaget 2024 som syftar till att etablera ett gemensamt och harmoniserat system för asyl och migration inom EU. Regelverket bygger på fyra huvudsakliga områden: säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden, solidaritet och ansvarsfördelning mellan medlemsstater samt ett fördjupat samarbete med länder utanför EU. Pakten trädde i kraft den 11 juni 2024 och börjar tillämpas fullt ut efter en övergångsperiod på två år.¹²⁹

Säkra yttre gränser

Medlemsstaterna förväntas införa obligatoriska screeningförfaranden vid de yttre gränserna. Det innebär identifiering, hälsoundersökningar och säkerhetskontroller av personer som anländer till EU:s yttre gräns, inklusive dem som räddas till sjöss. Eurodac-registret utvidgas för att stödja biometrisk

¹²⁹ Europeiska kommissionen (2024) Pact on Migration and Asylum. Tillgänglig på: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_sv (hämtad 12 september 2025).

jämförelse och identifiering. Dessutom införs särskilda gräns- och återvändandeprocedurer för dem som inte bedöms ha skyddsbehov.

Snabba och effektiva asylprocedurer

En annan central förväntning är att asylprocesserna ska bli mer enhetliga och snabbare. Det innebär att medlemsländer ska följa gemensamma kriterier för skydd, tydligare regler för mottagandevillkor och förbättrade garantier för asylsökandes rättigheter. Pakten syftar till att undvika systemmissbruk och att harmonisera hur beslut fattas över EU för att minska variationer mellan medlemsstaterna.

Solidaritet och ansvarsfördelning

Pakten innehåller nya mekanismer för solidaritet mellan medlemsstater, både operativt och finansiellt. Länder som befinner sig under stort mottagnings- och asyltryck ska kunna erhålla stöd — antingen genom omfördelning av sökande, ekonomiska bidrag eller alternativa solidaritetsåtgärder (t.ex. operativt stöd, kapacitetssupplyggnad eller personalstöd). Reglerna för vilket medlemsland som är ansvarigt för ansökan om internationellt skydd förtydligas.

Den externa dimensionen

En förväntan är att medlemsländerna aktivt ska samarbeta med tredjeländer (länder utanför EU) för att förebygga irreguljär migration, bekämpa människosmuggling och underlätta återtagande av personer som inte får uppehållstillstånd.

Förväntningar och krav på medlemsstaterna enligt EU:s migrations- och asylpakt

EU:s medlemsländer förväntas anpassa sina nationella lagar och administrativa rutiner så att de överensstämmer med de nya reglerna i migrations- och asylpakten. Detta innebär bland annat att

screening, mottagandevillkor, asylförfaranden, återvändande och ansvarsfördelning måste följa de gemensamma EU-kraven. Vid behov ska länderna inrätta gräns- och screeningcenter och bygga upp kapacitet för snabb prövning av asylansökningar och effektivt återvändande.

Medlemsstaterna ska dessutom bidra till den nya solidaritetsmekanismen. Detta kan ske genom att ta emot asylsökande från andra medlemsländer, bistå med operativt stöd i form av personal och infrastruktur eller genom ekonomiska bidrag.

En annan förväntan är att länderna säkerställer skyddet av grundläggande rättigheter för både asylsökande och migranter. Det omfattar tillgång till rättssäker prövning, humanitära levnadsvillkor, individuell bedömning av skyddsbehov samt godtagbara mottagningsförhållanden.

Vidare ska medlemsstaterna samarbeta för att motverka människosmuggling och irreguljär migration, bland annat genom avtal och partnerskap med ursprungs- och transitländer. Återvändandeprocesserna måste bli mer effektiva, inklusive genom överenskommelser med tredjeländer om att ta emot personer som inte beviljats rätt att stanna inom EU.

Genomförande av EU:s migrations- och asylpakt

Kommissionen har tagit fram en gemensam genomförandeplan – Common Implementation Plan – som beskriver hur medlemsstaterna tillsammans med EU-myndigheter ska omsätta migrations- och asylpakten i praktiken. Planen omfattar tio centrala byggstenar som täcker hela kedjan av migrations- och asylhantering.¹³⁰

EU:s ramverk för interoperabilitet

I syfte att effektivisera informationsutbytet mellan Schengenstaterna har EU utvecklat eller håller på att utveckla ett antal gemensamma informationssystem på områdena gränskontroll,

¹³⁰ Europeiska kommissionen (2024). Implementing the Pact on Migration and Asylum. Tillgänglig på: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/implementing-pact-migration-and-asylum_en (hämtad 12 september 2025).

migrationshantering och brottsbekämpning. Några av dessa system används av Schengenländerna sedan länge, vissa är under vidareutveckling medan andra är nya och under uppbyggnad. Systemens huvudsakliga användningsområden varierar men gemensamt är att de har till syfte att stärka medlemsstaternas gränskontroll, brottsbekämpning och immigrationskontroll.¹³¹ Med anledning av detta antog Europaparlamentet och rådet den 20 maj 2019 interoperabilitetsförordningarna, vilka inrättar en ram för kommunikation mellan informationssystemen bestående av följande komponenter:

- en europeisk sökportal (ESP),
- en gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR),
- en gemensam biometrisk matchningstjänst (sBMS),
- en detektor för multipla identiteter (MID), och
- en central databas för rapporter och statistik (CRRS).

Ramen för interoperabilitet fungerar förenklat så att CIR lagrar identitetsuppgifter, inbegripet biometriska uppgifter, från följande underliggande system:

- Eurodac,
- Etias,
- VIS,
- In -och utresesystemet, och
- Ecris-TCN.

ESP fungerar som en enda kontaktpunkt och möjliggör samtidiga sökningar i de underliggande systemen och i SIS. sBMS kommer samtidigt möjliggöra effektivare sökningar och jämförelser av fingeravtryck och ansiktsbilder och MID kommer att verifiera om de uppgifter som söks finns i flera av de underliggande systemen.

¹³¹ Ds 2022:21 s. 42.

5 Asylprocedurförordningen

5.1 Inledning

I maj 2024 antogs asylprocedurförordningen (se bilaga 3). Asylprocedurförordningens övergripande mål är att effektivisera, förenkla och harmonisera medlemsstaternas asylförfaranden genom att inrätta ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen. I dag skiljer sig asylförfarandena betydligt mellan olika medlemsstater. Genom att ersätta det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet med asylprocedurförordningen kommer i stället ett gemensamt förfarande för att bevilja och återkalla internationellt skydd bli tillämpligt i alla medlemsstater. Ett gemensamt förfarande som säkerställer att ansökningar om internationellt skydd behandlas lika oavsett i vilken medlemsstat en ansökan lämnas in, och att sökanden erbjuds tydlighet och rättssäkerhet. Denna harmonisering av och konvergens mellan de nationella asylförfarandena hindrar inte medlemsstaterna från att införa eller behålla mer gynnsamma bestämmelser när detta föreskrivs i asylprocedurförordningen.

Asylprocedurförordningen ska tillämpas i sin helhet från och med 12 juni 2026. Samma dag upphör det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet att gälla. Ansökningar om internationellt skydd som lämnats in före den 12 juni 2026 ska fortsatt omfattas av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Detsamma gäller förfarandet för prövningen av ett återkallande av internationellt skydd, om det förfarandet inleddes före den 12 juni 2026.

I detta kapitel analyseras behovet av anpassning av svensk rätt till asylprocedurförordningens bestämmelser, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

5.2 Det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 1 december 2005 det första asylprocedurdirektivet. Syftet med direktivet var att fastställa miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Den 26 juni 2013 antogs det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet. Till skillnad från det första asylprocedurdirektivet, vars utgångspunkt var att det var tillämpligt endast på ansökningar om skydd som flykting enligt Genèvekonventionen, är det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet tillämpligt på ansökningar om skydd som *flykting* och som *subsidiärt skyddsbehövande*, som går under den gemensamma benämningen ansökningar av *internationellt skydd*.

Syftet med det omarbetade asylprocedurdirektivet är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Omarbetningen har även syftat till att beslut om internationellt skydd ska fattas snabbare, vara rättvisare och hålla högre kvalitet.

En genomgående ändring i det omarbetade asylprocedurdirektivet med anledning av det vidgade tillämpningsområdet är att begrepp som t.ex. *asylsökande*, *asylansökan* och *återkallande av flyktingstatus* har ersatts med *sökande*, *ansökan om internationellt skydd* och *återkallande av internationellt skydd*.

Av intresse är också det EU-rättsliga begreppet *eligible for subsidiary protection*. I den svenska översättningen av det första asylprocedurdirektivet översattes begreppet till *alternativt skyddsbehövande*, vilket också kom att bli det svenska begrepp som användes vid genomförandet av direktivet i svensk rätt. I den svenska översättningen av det omarbetade asylprocedurdirektivet översattes begreppet emellertid till *subsidiärt skyddsbehövande*. Det EU-rättsliga begreppet *eligible for subsidiary protection* har alltså inte ändrats mellan det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet, utan det är endast den svenska översättningen av begreppet som ändrats. Detta föranledde dock inga ändringar i svensk rätt, utan det är fortsatt begreppet *alternativt skyddsbehövande* som används i svensk rätt.

Såväl det första som det omarbetade asylprocedurdirektivet har medfört ändringar i svensk rätt i samband med genomförandet av direktiven. Ändringar har framför allt gjorts i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtF.

5.3 Anpassning av svensk rätt till asylprocedurförordningen

Asylprocedurförordningen ska från och med 12 juni 2026 tillämpas direkt och i sin helhet av medlemsstaterna. Samma dag upphör det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet att gälla, som i allt väsentligt införlivats i svensk rätt. Den nuvarande svenska regleringen av asylförfarandet bygger i stora delar på genomförandet av såväl det första som det andra asylprocedurdirektivet. Genom att asylförfarandet framöver i stället kommer att regleras direkt av asylprocedurförordningen behöver svensk rätt anpassas till detta.

I följande avsnitt redovisas överväganden och förslag till sådan anpassning av svensk rätt. Redovisningen tar endast sikte på de frågor där asylprocedurförordningens bestämmelser kräver författningsåtgärder, eller i de fall sakfrågor eller åtgärder är av särskild betydelse utifrån uppdraget att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av förordningen samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten.

Överväganden och förslag i fråga om artikel 23 i asylprocedurförordningen om särskilda garantier för ensamkommande barn behandlas i avsnitt 15.3. Överväganden och förslag i fråga om artikel 78 om upphävande av det omarbetade asylprocedurdirektivet och om artikel 79 om ikraftträdande och tillämplighet av asylprocedurförordningen behandlas i avsnitt 17.1.

I sammanhanget ska även noteras att artiklarna 15–17, 19, 38.1 och 39.4 faller utanför det nu aktuella uppdraget. Artiklarna har i stället behandlats av Miniminivåutredningen i delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31), vilket nu bereds inom Regeringskansliet.

5.3.1 Systematiken i asylförfarandet

Bedömning: För att systematiken i det svenska asylförfarandet fullt ut ska följa systematiken i EU:s asylförfarande föreslås att prövningsramen i ett ärende om internationellt skydd ska begränsas till frågan om *internationellt skydd*, dvs. om sökande kan beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Inom ramen för ett ärende om internationellt skydd blir frågan om uppehållstillstånd inte föremål för prövning, utan utgör i stället en rättighet som följer av att internationellt skydd beviljas.

Även terminologin i den svenska utlänningsrätten ska överensstämma med terminologin i asylprocedurförordningen för att systematiken fullt ut ska överensstämma med förordningen.

De författningsändringar som krävs med anledning av detta kommer att redovisas löpande i promemorian.

Skälen för bedömningen

När svensk rätt nu ska anpassas till ett asylförfarande som styrs direkt av asylprocedurförordningen bör inledningsvis systematiken i asylförfarandet ses över.

Inom EU-rätten är prövningsramen i asylförfarandet begränsad till sakfrågan om *internationellt skydd*, dvs. skyddsstatus i form av flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Upphållstillståndet är en rättighet som tillkommer den som beviljats internationellt skydd så länge personen innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande (se artikel 24 i skyddsgrundsförordningen). Asylförfarandet enligt EU-rätten är alltså begränsad till frågan om personen har rätt till internationellt skydd i form av flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Ett beviljande av internationellt skydd innebär i sin tur ett erkännande av själva skyddsbehovet. Det är dessutom avsett att vara en rättslig status som ska vara harmoniserad inom EU. Systematiken i asylförfarandet där sakfrågan är begränsad till internationellt skydd har genom åren varit densamma inom EU-rätten.

Till skillnad från EU-rätten är den huvudsakliga sakfrågan i det svenska asylförfarandet i stället *uppehållstillstånd*. I de fall en person ansöker om internationellt skydd i Sverige anses personen ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl prövas också frågan om statusförklaring (4 kap. 3 och 3 a § UtlL). En utlänning som redan har ett uppehållstillstånd på annan grund kan emellertid ansöka om statusförklaring separat (4 kap. 3 c § UtlL).

Att den huvudsakliga sakfrågan i det svenska asylförfarandet är uppehållstillstånd innebär att prövningsramen är bredare än vad asylprocedurförordningen kräver, eftersom alla grunder för uppehållstillstånd prövas i en och samma process. Internationellt skydd utgör en sådan grund för rätt till uppehållstillstånd. Andra grunder för uppehållstillstånd är t.ex. arbete, studier, anknytning och synnerligen ömmande omständigheter.

Vid genomförandet av de första skyddsgrunds- och asylprocedurdirektiven uttalade regeringen följande i frågan om systematiken i asylförfarandet.

I utlänningslagen är det centrala begreppet uppehållstillstånd. En utlänning som är i behov av skydd beviljas enligt utlänningslagen uppehållstillstånd utan att det först separat tagits ställning till om han eller hon är flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Av beslutet om uppehållstillstånd framgår på vilken grund uppehållstillståndet beviljats, t.ex. på grund av att utlänningen är flykting, men någon särskild status beviljas inte utlänningen. Ett EG-direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 249 i EG-fördraget). Det innebär att staterna inte är bundna av sådant som ett direktivs terminologi och systematik, om det avsedda resultatet kan uppnås med en annan terminologi och systematik. De svenska bestämmelserna om vem som har rätt till skydd och vilka rättigheter han eller hon har rätt till motsvarar i allt väsentligt direktivets bestämmelser. Som framgår har dock direktivet en annan struktur med statusen som grund för erhållandet av uppehållstillstånd och andra rättigheter. För att inte den svenska regleringens struktur i allt för hög grad ska skilja sig från direktivets med de problem som det kan innebära – tveksamheter kring direktivets genomförande och rättsförluster för enskilda som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige – bör utlänningslagen anpassas till direktivets statusreglering. Det ligger nära till hands att välja en ordning där de rättigheter som tillerkänns utlänningen kopplas till statusen på samma sätt som i direktivet. Utredningen har dock inte närmare berört frågan om införandet av en sådan ordning. Remissinstanserna har inte

heller uttalat sig om direktivets statusordning. Att övergå till en ordning där rättigheter kopplas till statusen kan inte komma ifråga utan att frågan först analyseras mer ingående. Det är inte möjligt inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Utlänningslagen bör därför anpassas till direktivets statusreglering genom att begreppet status – som utredningen föreslagit – införs i lagen och genom att förutsättningarna för att bevilja status för flyktingar och andra skyddsbehövande korresponderar med förutsättningarna för att bevilja dessa utlänningar uppehållstillstånd. Prövningen av såväl status som uppehållstillstånd bör ske i ett sammanhang.¹³²

I svensk rätt handläggs alla ansökningar om uppehållstillstånd på samma sätt oberoende av om de skäl som åberopas är hänförliga till flyktingskap eller något annat skyddsbehov. Asyl definieras i 1 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716, UtlL) som ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. I 1 kap. 12 § UtlL anges att en ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på sådana omständigheter som anges i 4 kap. 2 § UtlL (skyddsbehövande i övrigt) ska handläggas som en ansökan om asyl. [...] Den svenska ordningen med en enhetlig process där samtliga åberopade grunder för uppehållstillstånd prövas i ett förfarande bör behållas. Alla ansökningar om skydd bör därför handläggas som asylansökningar. Detta bör enligt regeringens mening åstadkommas genom att definitionen av asyl ändras till att omfatta även uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är alternativt skyddsbehövande och att 1 kap. 12 § UtlL ändras på så sätt att en ansökan om uppehållstillstånd där grunder för att vara övrig skyddsbehövande åberopas ska handläggas som en ansökan om asyl. Detta innebär att asylprocedurdirektivets bestämmelser kommer att tillämpas på alla ansökningar om uppehållstillstånd som grundar sig på omständigheter som är relaterade till ett behov av skydd oavsett vilken grund som åberopas.¹³³

Vid genomförandet av de första skyddsgrunds- och asylprocedurdirektiven anförde regeringen vidare att det måste vara möjligt att beviljas internationellt skydd (flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande) i efterhand för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl. Med anledning av det infördes bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 3 c § UtlL som anger att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige får ansöka om statusförklaring.¹³⁴ Frågan om internationellt skydd kan därmed

¹³² Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 96 ff.

¹³³ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 170 f.

¹³⁴ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 109 f.

prövas även i de fall en person redan är beviljad uppehållstillstånd på någon annan grund.

Den nuvarande systematiken i det svenska asylförfarandet följer alltså inte den EU-rättsliga systematiken. Asylprocedurförordningens direkta effekt innebär en väsentlig skillnad mot nu gällande asylprocedurdirektiv som medger ett större utrymme för hur regelverket införs. Asylprocedurförordningen hindrar förvisso inte att Sverige fortsatt har en prövningsram som utgörs av frågan om både statusförklaring och uppehållstillstånd, som då alltså inkluderar såväl frågan om internationellt skydd som andra grunder för uppehållstillstånd. Bedömningen är dock att den svenska systematiken med en bredare prövningsram där även frågan om uppehållstillstånd på andra grunder prövas inom en och samma process svårigen kan upprätthållas när asylförfarandet i framtiden kommer att regleras direkt av asylprocedurförordningen.

Asylprocedur- och skyddsgrundsförordningarnas direkta effekt medför att den EU-rättsliga systematiken i asylförfarandet kommer få direkt verkan i Sverige. Detta innebär bl.a. att en ansökan om internationellt skydd inte längre ska betraktas som en ansökan om uppehållstillstånd och att frågan om rätt till uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov aldrig kommer att prövas särskilt, eftersom det är en rättighet som följer av att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande beviljas (se avsnitt 6.3.7). Prövningen av en ansökan om internationellt skydd kommer dessutom att handläggas enligt särskilda förfaranderegler enligt asylprocedurförordningen medan ansökan om uppehållstillstånd på andra grunder – exempelvis arbete, studier, anknytning och synnerligen ömmande omständigheter – fortsatt kommer att handläggas enligt nationella regler. Att hantera olika sakfrågor inom ramen för ett och samma förfarande – trots att de saknar direkt samband och omfattas av skilda regelverk – riskerar att leda till en onödigt komplicerad handläggning. Denna komplexitet riskerar att skapa ineffektiva rättsprocesser och medföra onödiga kostnader.

En annan betydelsefull aspekt i sammanhanget är tidsfaktorn. Om prövningsramen begränsas till att enbart omfatta frågan om *internationellt skydd* kan handläggningstiden förväntas bli avsevärt kortare. Detta kommer i sin tur underlätta möjligheten att uppfylla de snäva tidsramar som föreskrivs i asylprocedurförordningen. När prövningsramen i stället även omfattar frågan om rätt till

uppehållstillstånd, och samtliga återopade grunder för uppehållstillstånd måste prövas i ett och samma förfarande, finns en betydande risk för att de föreskrivna tidsramarna inte kan efterlevas.

Mot denna bakgrund är bedömningen att det är angeläget att prövningsramen i det svenska asylförfarandet begränsas till frågan om internationellt skydd, dvs. om sökande ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Inom ramen för ett ärende om internationellt skydd kommer frågan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov inte att prövas, utan utgör i stället en rättighet som följer av att internationellt skydd beviljas. Detta hindrar dock inte att frågor som har nära samband med varandra handläggs tillsammans om det är lämpligt. Så kan t.ex. vara fallet om en familjemedlem ansöker om både internationellt skydd och uppehållstillstånd med stöd av artikel 23 i skyddsgrunds-förordningen om familjesammanhållning (se avsnitt 6.3.6). De författningsåtgärder som krävs med anledning av detta kommer att redovisas löpande i promemorian.

5.3.2 Definitioner

Förslag: Begreppen *asyl*, *asylansökan*, *asylsökande* och *alternativt skyddsbehövande* ska utmönstras ur svensk rätt och i förekommande fall ersättas med motsvarande EU-rättsliga begrepp. Detta innebär att bestämmelsen i 1 kap. 3 § utlänningslagen som definierar begreppet *asyl* ska upphävas samt att begreppen *asylansökan* och *alternativt skyddsbehövande* ska ersättas med de EU-rättsliga begreppen *ansökan om internationellt skydd* respektive *subsidiärt skyddsbehövande*.

Även bestämmelserna i 1 kap. 6 a § samt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen som definierar begreppen *säkert ursprungsland* samt *flykting* och *alternativt skyddsbehövande* ska upphävas eftersom dessa begrepp definieras i asylprocedurförordningen.

Utlänningslagen ska kompletteras med en bestämmelse om att det med begreppen *internationellt skydd*, *ansökan om internationellt skydd*, *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande* samt *säkert tredjeland* och *säkert ursprungsland* i utlänningslagen avses samma sak som i skyddsgrunds- respektive asylprocedurförordningen.

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § utlänningslagen om begreppet *inresa* ska kompletteras med en upplysning om att det i artikel 54 asylprocedurförordningen – i fråga om en person som söker internationellt skydd och som omfattas av ett gränsförfarande – finns bestämmelser om att kravet på vistelse i landet inte betraktas som tillstånd att resa in och vistas i landet, samt att resor i landet inte heller utgör inresa i landet.

Asylprocedurförordningen

Artikel 3 i asylprocedurförordningen innehåller definitioner av olika uttryck och begrepp som används i förordningen, bl.a. flykting och flyktingstatus, subsidiärt skyddsbehövande och status som subsidiärt skyddsbehövande, internationellt skydd, ansökan om internationellt skydd, beslutande myndighet, återkallande av internationellt skydd samt efterföljande ansökan.

Skälen för förslaget

Definitioner och begrepp som ska upphävas och utmönstras ur svensk rätt

Begreppen *asyl*, *asylansökan* och *asylsökande* används i det svenska asylförfarandet och finns på flera ställen i svensk rätt, inte minst i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Med begreppet *asyl* avses enligt 1 kap. 3 § UtlL ett uppehållstillstånd som beviljas en utlännning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Med begreppet *asylansökan* avses i svensk rätt i regel en ansökan om uppehållstillstånd med åberopande av skyddsskäl. Även begreppet *asylsökande* finns på flera ställen i svenskt rätt. I 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, definieras begreppet *asylsökande* som någon som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL. Begreppet asylsökande i LMA är alltså kopplat till begreppet asyl i utlänningslagen.

I utlänningslagen finns även andra begrepp som definieras i asylprocedurförordningen och som kommer ha direkt tillämplighet

när förordningen börjar tillämpas. Detta gäller begreppen *säkert ursprungsland*, *flykting* och *alternativt skyddsbehövande* som finns i 1 kap. 6 a § samt 4 kap. 1 och 2 §§ UtL.

Som redogörs för i avsnitt 5.2 skedde en förändring av terminologin i EU:s asylregelverk i samband med det omarbetade asylprocedurdirektivet då begreppen *asylsökande* och *asylansökan* utmönstrades och ersattes med begreppen *sökande* och *ansökan om internationellt skydd*. Motsvarande förändring gjordes inte i svensk rätt. Begreppet *asylansökan* ansågs dock motsvara begreppet *ansökan om internationellt skydd* i asylprocedur- och skyddsgrundsdirektiven.¹³⁵ Såsom begreppet *asylansökan* används i svensk lagstiftning motsvarar det dock inte det EU-rättsliga begreppet *ansökan om internationellt skydd*. Som nämnts ovan avser det svenska begreppet i regel en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov medan det EU-rättsliga avser ansökan om internationellt skydd (flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande). I avsnitt 5.3.1 redogörs närmare för vad denna skillnad innebär för prövningsramen i ett förfarande om internationellt skydd. En sådan anpassning är att utmönstra begreppen *asyl*, *asylansökan*, *asylsökande* och *alternativt skyddsbehövande* ur svensk rätt och i förekommande fall ersätta dessa med motsvarande EU-rättsliga begrepp.

Ovanstående innebär bl.a. att bestämmelsen i 1 kap. 3 § UtL som definierar begreppet *asyl* ska upphävas samt att begreppen *asylansökan* och *alternativt skyddsbehövande* ersätts med de EU-rättsliga begreppen *ansökan om internationellt skydd* respektive *subsidiärt skyddsbehövande*. Andra definitioner i utlänningslagen som ska upphävas är som ovan nämnts begreppen *säkert ursprungsland*, *flykting* och *alternativt skyddsbehövande* som finns i 1 kap. 6 a § samt 4 kap. 1 och 2 §§ UtL.

Utlänningslagen kommer således i fortsättningen att innehålla begrepp som definieras i asylprocedur- och skyddsgrundsförordningarna (se även avsnitt 6.3.1). Utlänningslagen ska därför kompletteras med en bestämmelse om att det med *internationellt skydd*, *ansökan om internationellt skydd*, *flyktingstatus* och *status som subsidiärt skyddsbehövande* samt *säkert tredjeland* och *säkert ursprungsland* i utlänningslagen avses samma sak som i de nämnda förordningarna.

¹³⁵ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 31.

Begreppet inresa ska förtydligas

Med begreppet *inresa* avses enligt 1 kap. 5 § första stycket UtlL att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium. Regeringen får enligt bestämmelsens andra stycke meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket. Sådana undantag finns i 8 kap. 3 § UtlF och avser utlänningar som kommer till eller reser från Sverige som besättningsman eller passagerare på ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en ort utanför Schengenstaterna.

Personer som ansöker om internationellt skydd och som är föremål för ett gränsförfarande får enligt artikel 43.2 i asylprocedurförordningen inte tillåtas resa in på medlemsstaternas territorium. I artikel 54.4 anges vidare att kravet på vistelse på en viss ort i landet – inom ramen för ett gränsförfarande – inte betraktas som ett tillstånd att resa in och vistas i landet. Av artikel 54.5 framgår också att i de fall en sökande inom ramen för ett gränsförfarande reser i landet utgör detta i sig inte en inresa i landet.

För att möjliggöra gränsförfaranden anses sökanden alltså rättsligt vara utanför landets territorium trots att sökanden faktiskt befinner sig på en medlemsstats territorium, s.k. juridisk fiktion av icke-inrest (legal fiction of non-entry). Definitionen av begreppet *inresa* i 1 kap. 5 § UtlL behöver därför förtydligas genom en hänvisning till artikel 54 i asylprocedurförordningen (se även avsnitt 7.7 om ytterligare anpassning av inresebegreppet i utlänningslagen med anledning av screeningförordningen).

5.3.3 Beslutande myndighet och andra behöriga myndigheter

Förslag: Migrationsverket ska utses till att vara den beslutande myndighet som ska utföra de uppgifter den tilldelas enligt asylprocedur- och skyddsgrundsförordningen. Förslaget kräver ändringar i utlänningslagen.

Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården ska anförtros uppgiften att ta emot ansökningar som görs om internationellt skydd (viljeyttringar) och informera sökanden om var och hur en ansökan kan lämnas in. Migrationsverket ska vara den behöriga myndigheten att registrera ansökningar som görs om internationellt skydd. Den handling som formaliserar

ansökan om internationellt skydd ska lämnas in till Migrationsverket. De nu föreslagna ändringarna ska införas på förordningsnivå.

Bedömning: Den särskilda ordningen för utlänningar som utvisats på grund av brott ska behållas.

Asylprocedurförordningen

Tillgången till asylförfarandet

Enligt asylprocedurförordningen bör tillgången till det gemensamma asylförfarandet bygga på ett tillvägagångssätt i tre steg, som består i att göra, registrera och lämna in en ansökan.

Det första steget som utlöser tillämpningen av förordningen är att *göra en ansökan*, en så kallad viljeyttring (artikel 26). En tredjelandsmedborgare eller statslös person anses ha gjort en ansökan när han eller hon uttrycker sin önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat, s.k. viljeyttring om internationellt skydd. Enligt förordningen bör det vara möjligt att uttrycka önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat utan att använda en specifik formulering, och den enskilda sökanden behöver inte nödvändigtvis använda särskilda ord som internationellt skydd, asyl eller subsidiärt skydd. Det avgörande bör i stället vara att personen uttrycker en rädsla för förföljelse eller allvarlig skada vid återkomst till sitt ursprungsland eller, i fråga om en statslös person, det land där han eller hon tidigare hade sin stadigvarande bosättning (skäl 27). Behöriga myndigheter ska så snart som möjligt, senast när ansökan om internationellt skydd registreras, informera sökanden om hans eller hennes rättigheter och skyldigheter, samt konsekvenserna för sökanden om skyldigheterna inte uppfylls (artikel 8.2).

Steg två är *registrering av ansökan* (av viljeyttringen). När en ansökan om internationellt skydd görs ska den registreras utan dröjsmål och i alla händelser senast fem dagar efter det att ansökan gjorts (artikel 27.1). Om ansökan tas emot av en myndighet som inte är ansvarig för att registrera ansökningar, ska den myndigheten utan dröjsmål och senast inom tre arbetsdagar från det att ansökan

gjordes underrätta den myndighet som är ansvarig för att registrera ansökningar (artikel 27.3).

Steg tre är *inlämnandet av ansökan*. Det är den handling som formaliserar ansökan om internationellt skydd. Tidsfristen för att lämna in den formella ansökan om internationellt skydd börjar löpa vid den tidpunkt då ansökan (viljeyttringen) registreras (artikel 28.1), eller efter en överföring i enlighet med artikel 46 i asyl- och migrationshanteringsförordningen, från det att sökanden identifierar sig för de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten (artikel 28.2). Tidsfristen för det administrativa förfarandet börjar löpa vid den tidpunkt då en ansökan lämnas in (artikel 35).

Beslutande och andra behöriga myndigheter

Enligt asylprocedurförordningen ska varje medlemsstat i enlighet med nationell rätt utse en beslutande myndighet som ska utföra de uppgifter som den tilldelas enligt asylprocedurförordningen samt skyddsgrundsförordningen. Detta gäller särskilt att ta emot och pröva ansökningar om internationellt skydd, fatta beslut om internationellt skydd samt fatta beslut om återkallande av internationellt skydd (artikel 4.1).

Vidare ska medlemsstaterna anförtro andra relevanta myndigheter uppgiften att ta emot ansökningar om internationellt skydd samt upplysa sökandena om var och hur en ansökan om internationellt skydd kan lämnas in. Dessa andra nationella myndigheter ska åtminstone inbegripa polisen, invandringsmyndigheterna, gränsbevakningen och de myndigheter som ansvarar för förvarsanläggningar eller mottagningsanläggningar (artikel 4.2).

Varje medlemsstat ska också utse en behörig myndighet för registrering av ansökningar om internationellt skydd. Medlemsstaterna får anförtro den beslutande myndigheten eller andra relevanta myndigheter uppgiften att registrera ansökningar om internationellt skydd (artikel 4.3).

Om en ansökan tas emot av en myndighet som inte har befogenhet att registrera den, ska den myndigheten utan dröjsmål

informera den myndighet som ansvarar för registreringen av ansökningar (artikel 4.4).

Varje medlemsstat ska senast den 12 juni 2026 underrätta kommissionen om de myndigheter som den har utsett att utföra de uppgifter som avses i artikel 4.2 och 4.3 och specificera vilka uppgifter som de har tilldelats. Kommissionen ska omedelbart underrättas om alla förändringar av fastställandet av dessa myndigheter (artikel 4.5).

Medlemsstaterna får föreskriva att en annan myndighet än den beslutande myndigheten ska vara ansvarig för förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat i enlighet med asyl- och migrationsförordningen (artikel 4.6).

Gällande rätt

Beslutande myndighet

Enligt nuvarande ordning beslutar Migrationsverket i frågor om statusförklaring, återkallelse av statusförklaring och resedokument (4 kap. 6 § första stycket UtlL). Migrationsverket får dock inte bevilja statusförklaring för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om en sådan utlänning ansöker om statusförklaring och Migrationsverket finner att han eller hon bör beviljas statusförklaring, ska verket inte besluta i ärendet utan med eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om statusförklaring hade kunnat överklagas (4 kap. 6 § andra stycket UtlL).

Enligt 5 kap. 20 § första stycket UtlL meddelar även Migrationsverket beslut om uppehållstillstånd (utom i vissa undantagssituationer som inte är relevant i det här sammanhanget).

Migrationsverket beslutar även om återkallelse av flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt 4 kap. 5 b och 5 c §§ UtlL samt återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 8 § UtlL.

Inlämnande av ansökan

Enligt nuvarande ordning ska en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges in till Migrationsverket. En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utreds av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. Detta regleras i 4 kap. 20 § UtlF.

Inom ramen för de EU-rättsliga asylprocedurbestämmelserna innebär den svenska ordningen att ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl ges in till Migrationsverket, eftersom sådana ansökningar endast kan göras av tredjelandsmedborgare och statslösa som befinner sig utanför sitt hemland eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt (jfr definitionerna av *flykting* och *ansökan om internationellt skydd* i artikel 2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet respektive artikel 3 i asylprocedurförordningen).

Registrering av ansökan

En skriftlig ansökan om uppehållstillstånd som har lämnats in till Migrationsverket registreras enligt de generella bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar i 5 kap. UtlF.

I det omarbetade asylprocedurdirektivet finns inget krav på att medlemsstaterna ska utse en myndighet för registrering av ansökningar om internationellt skydd. Det finns dock krav på att ansökningar ska registreras. I samband med genomförande av direktivet uttalade regeringen följande avseende kravet på registrering av en ansökan.

En skriftlig asylansökan som getts in till Migrationsverket är en allmän handling (jfr 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen¹³⁶, förkortad TF) på vilken bestämmelserna om allmänna handlingar är tillämpliga. Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Av 5 kap. 1 § första stycket OSL framgår att en allmän handling som huvudregel ska registreras så snart den kommit in till eller upprättats hos en myndighet. De undantag som föreskrivs torde normalt inte vara relevanta för en asylansökan. Justitieombudsmannen har uttalat att handlingar som omfattas av registreringsskyldighet ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som –

¹³⁶ Numera 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades (JO 2002/03 s. 491). Det finns alltså redan i dag krav på att allmänna handlingar, som asylansökningar, ska registreras omgående. En handling ska alltid registreras som inkommen den dag handlingen kom in till myndigheten. Detta gäller även om själva registreringsåtgärden inte sker samma dag som handlingen faktiskt kom in. (...) I praktiken finns ett nära samarbete mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Den person som säger att han eller hon söker asyl försätts normalt i omedelbar kontakt med Migrationsverket, som sedan tar emot och registrerar asylansökan enligt vad som redovisats ovan. Bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar och myndigheters serviceskyldighet är grundläggande regler som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Det förekommer även i andra situationer att enskilda vänder sig till fel myndighet och då blir hänvisade rätt. Regeringen anser att den reglering som finns innebär att en asylansökan kommer att registreras inom den tid som direktivet föreskriver. Det är inte lämpligt att införa särskilda regler om diarieföring för just asylansökningar. Att, i likhet med vad Svenska Röda Korset föreslår, införa en tidsfrist inom vilken andra myndigheter ska hänvisa en asylsökande person till Migrationsverket, bör inte heller genomföras. Det är inte heller nödvändigt att, såsom Svenska Röda Korset och UNHCR föreslår, ange tidsfristen för registrering av ansökan i lag. Migrationsverket anser att det bör finnas en tydligare reglering kring en asylansökans inledande och menar att det omarbetade asylprocedurdirektivet ger rättigheter på ett tidigare stadium än svensk rätt, bl.a. när det gäller rätten att stanna kvar i landet under prövning av ansökan. Regeringen konstaterar att utgångspunkten enligt gällande ordning är att sökanden i samband med att ansökan görs ska komma i åtnjutande av de rättigheter som han eller hon är berättigad till enligt direktivet eftersom ansökan om asyl och registrering av ansökan normalt sett utgör ett sammanhållet moment hos Migrationsverket. Det kan också konstateras att det av skälen i direktivet framgår att syftet med registreringen är att personer som ansöker om internationellt skydd ska komma i åtnjutande av sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. Regeringen anser att detta syfte är tillgodosett genom gällande svensk rätt. Några författningsändringar är därför inte nödvändiga. Lunds universitet framför att Migrationsverkets handbok för migrationsärenden inte kan läggas till grund för bedömningen att det råder normharmoni mellan det omarbetade asylprocedurdirektivet och svensk rätt. Regeringen konstaterar att ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås. Det är dock upp till staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget). Genomförandet av ett direktiv behöver således inte alltid resultera i författningsändringar.¹³⁷

¹³⁷ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 33 f.

Skälen för förslaget

Migrationsverket ska utses till beslutande myndighet

Migrationsverket ska även fortsättningsvis utses till att vara den beslutande myndigheten i enlighet med artikel 4.1 i asylprocedurförordningen. Migrationsverket ska som beslutande myndighet utföra de uppgifter som den tilldelas enligt asylprocedur- och skyddsgrundsförordningen. Detta gäller särskilt att ta emot och pröva ansökningar om internationellt skydd, fatta beslut om internationellt skydd samt fatta beslut om återkallelse i sådana frågor. En bestämmelse om att Migrationsverket beslutar i frågor som tillkommer den beslutande myndigheten enligt asylprocedur- och skyddsgrundsförordningen ska därför införas i utlänningslagen.

Andra myndigheter ska anförtros att emot ansökningar som görs om internationellt skydd (viljeyttringar)

En nyhet i asylprocedurförordningen i förhållande till det omarbetade asylprocedurdirektivet är att förordningen föreskriver att varje medlemsstat *ska* anförtro andra relevanta myndigheter uppgiften att ta emot ansökningar som görs om internationellt skydd samt upplysa sökandena om var och hur en ansökan om internationellt skydd kan lämnas in (artikel 4.2). Dessa andra nationella myndigheter ska enligt förordningen åtminstone inbegripa polisen, invandringsmyndigheterna, gränsbevakningen och de myndigheter som ansvarar för förvarsanläggningar eller mottagningsanläggningar. Om en ansökan tas emot av en myndighet som inte har befogenhet att registrera den, ska den myndigheten utan dröjsmål informera den myndighet som ansvarar för registreringen av ansökningar (artikel 4.4). Även de myndigheter som ansvarar för mottagningsanläggningarna i enlighet med det omarbetade mottagningsdirektivet ska när så är relevant informeras om att en ansökan har gjorts (artikel 26.2).

Att ta emot en ansökan som görs om internationellt skydd avser i detta sammanhang att ta emot en *viljeyttring* om att få internationellt skydd, dvs. inte den skriftliga handling som formaliserar en ansökan. Förordningen kräver alltså att en viljeyttring om internationellt skydd ska kunna tas emot av flera

myndigheter, inte bara den beslutande myndigheten. Förordningen uppställer vidare krav på att dessa myndigheter åtminstone ska vara, bl.a. polisen och gränsbevakningen.

I samband med genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet – där det finns en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att andra myndigheter, som kunde förväntas ta emot ansökningar som görs om internationellt skydd, upplyser sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in – uttalade regeringen följande.

När det gäller ansökningar om asyl som görs hos andra myndigheter än Migrationsverket kan följande konstateras. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en skyldighet enligt 7 kap. 2 § UtlF att omedelbart underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning eller utvisning som ska prövas av verket, vilket normalt är fallet då en utlänning ansöker om asyl. Därutöver gäller att svenska myndigheter har en allmän serviceskyldighet som följer framförallt av 4 § FL. Bestämmelsen innebär att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta. Även personer som inte har ställning som part ska få denna service. Myndigheter som typiskt sett kan komma i kontakt med personer som vill söka asyl är Polismyndigheten (särskilt gränspolis), Tullverket och Kustbevakningen och det ligger inom deras serviceskyldighet att hänvisa personen i fråga till Migrationsverket. I praktiken finns ett nära samarbete mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Den person som säger att han eller hon söker asyl försätts normalt i omedelbar kontakt med Migrationsverket, som sedan tar emot och registrerar asylansökan enligt vad som redovisats ovan. Bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar och myndigheters serviceskyldighet är grundläggande regler som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Det förekommer även i andra situationer att enskilda vänder sig till fel myndighet och då blir hänvisade rätt. Regeringen anser att den reglering som finns innebär att en asylansökan kommer att registreras inom den tid som direktivet föreskriver.¹³⁸

Det nya kravet i artikel 4.2. i asylprocedurförordningen om att medlemsstaterna *ska* anförtro andra myndigheter att ta emot ansökningar om internationellt skydd (viljeyttringar) innebär att den nuvarande svenska ordningen inte längre kan anses tillräcklig för

¹³⁸ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 34.

att uppfylla förordningens krav. Det ska även tilläggas att det tillkommer en rad olika uppgifter och skyldigheter för dessa anförtrödda myndigheter samt att medlemsstaterna enligt artikel 4.5 ska rapportera till kommissionen de myndigheter som de har utsett och specificera vilka uppgifter som tilldelats myndigheterna. Det finns därför ett behov av att införa en bestämmelse i svensk rätt som uppger vilka myndigheter som i enlighet med artikel 4.2 i asylprocedurförordningen anförtros uppgiften att ta emot en ansökan som görs om internationellt skydd (viljeyttringar). Dessa myndigheter får då inte bara uppgiften att ta emot en viljeyttring utan tilldelas även andra uppgifter i enlighet med asylprocedurförordningen. En sådan uppgift är bl.a. att upplysa sökanden om var och hur en ansökan om internationellt skydd kan lämnas in samt informera registreringsmyndigheten, dvs. Migrationsverket, om att ansökan om internationellt skydd har gjorts. Informationsskyldigheten gentemot Migrationsverket (registreringsmyndigheten) anges i artikel 4.4 och syftar till att ansökan ska registreras så att sökanden kan åtnjuta sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen (se nästa nedan). Underrättelse till Migrationsverket om att ansökan om internationellt skydd har gjorts (viljeyttring) ska ske utan dröjsmål och senast inom tre dagar från det att ansökan gjordes (artikel 27.3).

De myndigheter som ska anförtras uppgiften att ta emot viljeyttringar bör – förutom Migrationsverket som är beslutande myndighet och den myndighet som ansvarar för förvars- och mottagningsanläggningar – vara Polismyndigheten och Kriminalvården. Att Polismyndigheten ska vara en sådan myndigheten framgår direkt av artikel 4.2 i asylprocedurförordningen. Polismyndigheten är också den myndighet som i huvudsak ansvarar för gränsbevakningen genom gränskontrolltjänstemän. När det gäller Kriminalvården ansvarar den myndigheten inte sällan för utlännningar som sitter frihetsberövade av olika anledningar. Det är inte ovanligt att en brottsutvisad person som tagits i förvar är placerad i häkte eller kriminalvårdsanstalt. Det är vidare inte ovanligt att utlännningar i sådana situationer yttrar en önskan om internationellt skydd. Därför bör även Kriminalvården anförtras uppgiften att ta emot viljeyttringar. Den svenska bestämmelsen om vilka myndigheter som ska anförtras uppgiften

att ta emot viljeyttringar om internationellt skydd bör införas på förordningsnivå.

Migrationsverket ska registrera ansökningar (viljeyttringar) om internationellt skydd

En annan nyhet i förhållande till det omarbetade asylprocedurdirektivet är att artikel 4.3 i asylprocedurförordningen föreskriver att medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet att registrera ansökningar om internationellt skydd. Vidare anges att medlemsstaterna får anförtro den beslutande myndigheten eller andra relevanta myndigheter uppgiften att registrera ansökningar om internationellt skydd. Med registrering av ansökan i detta hänseende avses registrering av en viljeyttring om att få erhålla internationellt skydd. Det handlar alltså inte om den skriftliga handling som formaliserar en ansökan om internationellt skydd och som lämnas in för prövning.

I svensk rätt finns ingen föreskrift som särskilt anger en ansvarig myndighet i fråga om registrering av ansökningar om internationellt skydd, oavsett om det avser viljeyttringar eller formella ansökningar. Den allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL som föreskriver att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till en myndighet är inte tillräcklig för att uppfylla asylprocedurförordningens krav på att utse en behörig myndighet som ska registrera ansökningar om internationellt skydd (viljeyttringar). Mot denna bakgrund behöver det införas bestämmelse om ansvarig myndighet för registrering i enlighet med artikel 4.3 i asylprocedurförordningen. Eftersom det föreslås att Migrationsverket även fortsättningsvis ska vara den beslutande myndigheten är det både lämpligt och ändamålsenligt att verket också blir ansvarig för att registrera ansökningar om internationellt skydd. En sådan bestämmelse kan införas på förordningsnivå, lämpligen i utlänningsförordningen.

Den handling som formaliserar ansökan om internationellt skydd ska lämnas in till Migrationsverket

En skriftlig ansökan om internationellt skydd som formaliserar en ansökan ska lämnas in till den behöriga myndigheten. Om ansökan inte lämnas in till den beslutande myndigheten ska den behöriga myndigheten utan dröjsmål underrätta den beslutande myndigheten om att en ansökan har lämnats in (artikel 28.1). Av artikel 4.2 framgår vidare att de anförtrordade myndigheterna ska upplysa sökanden om var och hur en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in. Av tydlighetsskäl bör det därför i nationell rätt regleras till vilken myndighet en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in för att formaliseras.

I avsnitt 5.3.1 konstateras att tillämpningen av asylprocedurförordningen kommer att innebära en förändring av systematiken i det svenska asyلفörfarandet. Detta innebär i sin tur att en *ansökan om internationellt skydd* också ska hanteras som en sådan, och inte som en ansökan om uppehållstillstånd som är fallet i dag. Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 20 § UtlF reglerar endast till vilken myndighet en *ansökan om uppehållstillstånd* ska lämnas in. Det är i dag inte reglerat till vilken myndighet en ansökan om skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL ska lämnas in. I praktiken lämnas en sådan ansökan emellertid in till Migrationsverket som i enlighet med 4 kap. 6 § UtlL beslutar om ansökan.

Mot denna bakgrund föreslås att det införs en bestämmelse med innebörden att den handling som formaliserar ansökan om internationellt skydd ska lämnas in till Migrationsverket. En sådan bestämmelse innebär att samtliga ansökningar om internationellt skydd kommer att lämnas in till Migrationsverket – den beslutande myndigheten – oavsett om utlänningen befinner sig i Sverige eller inte, och oavsett vilket förfarande som är aktuellt för den individuella ansökan. En sådan bestämmelse förs lämpligen in i utlänningsförordningen i nära anslutning till den nu gällande bestämmelsen om inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd.

Den särskilda ordningen för utlänningar som utvisats på grund av brott ska behållas

I svensk rätt finns en särskild ordning för utlänningar som utvisats på grund av brott. Denna ordning innebär bl.a. att Migrationsverket inte får bevilja internationellt skydd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott, utan verket ska överlämna ärendet till migrationsdomstol (4 kap. 6 § UtL).

Regeringen har tidigare uttalat att Sverige – i enlighet med artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) – kan göra undantag från bestämmelserna om ansvarig myndighet enligt asylprocedurdirektivet med hänsyn till behovet av att upprätthålla lag och ordning och att skydda den inre säkerheten. Artikel 72 i EUF-fördraget innebär en begränsning av EU:s kompetens när det gäller medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.¹³⁹

På samma sätt som tidigare påverkar inte heller asylprocedurförordningen utövandet av medlemsstaternas ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten i enlighet med artikel 72 i EUF-fördraget (skäl 97 i asylprocedurförordningen).

I likhet med tidigare uttalanden är bedömningen att den särskilda ordningen för utlänningar som utvisats på grund av brott ska behållas. Detta innebär bl.a. särskilda regler i fråga om beslutande myndighet och utvisning.

5.3.4 Allmänna garantier för sökanden

Förslag: Artikel 8 i asylprocedurförordningen om allmänna garantier för sökanden är direkt tillämplig. De motsvarande svenska bestämmelserna om information till sökanden i 8 kap. 10 f § första och tredje stycket utlänningsförordningen ska därför upphävas. I övrigt medför artikel 8 inte några författningsåtgärder.

¹³⁹ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 81 f. Se även Ds 2015:37, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 54 f.

Asylprocedurförordningen

Artikel 8 i asylprocedurförordningen föreskriver allmänna garantier för sökande. Enligt artikel 8.2 ska sökanden informeras på ett språk som vederbörande förstår eller rimligen kan förväntas förstå om bl.a. rätten att lämna in en individuell ansökan, tidsfrister och skeden i det förfarandet, sökandens rättigheter och skyldigheter under förfarandet samt följderna av att inte uppfylla dessa skyldigheter, särskilt vad avser uttryckligt eller implicit återkallande av en ansökan samt den beslutande myndighetens beslut om ansökan om internationellt skydd. Informationen ska tillhandahållas sökanden så snart som möjligt så att sökanden kan utöva de rättigheter som garanteras i förordningen och på ett tillräckligt sätt fullgöra de skyldigheter som anges i artikel 9. Informationen ska tillhandahållas sökanden senast när ansökan om internationellt skydd registreras. Informationen ska vidare lämnas genom den broschyr som avses i punkt 7, antingen fysiskt eller elektroniskt och, om det är nödvändigt, muntligen.

Enligt artikel 8.3 ska sökanden också kostnadsfritt ha tillgång till tolkning vid registrering och inlämnande av en ansökan samt i tillämpliga fall vid den personliga intervjun närhelst ändamålsenlig kommunikation inte kan säkerställas utan tolkning.

I artikel 8.4 anges att de behöriga myndigheterna, så snart som möjligt och före utgången av tidsfristen för att lämna in en ansökan i enlighet med artikel 28.1, ska ge sökandena möjligheten att meddela sig med FN:s flyktingkommissariat eller någon annan organisation som erbjuder rättslig rådgivning eller annan rådgivning för sökande i enlighet med nationell rätt.

Av artikel 8.5 framgår att sökanden och dennes företrädare eller rättliga rådgivare ska ha tillgång till viss information som den beslutande myndigheten har tagit hänsyn till vid beslutsfattandet. Det gäller den information som avses i artikel 34.2 b och c (bl.a. information om den allmänna situationen i sökandens ursprungsland) och artikel 34.3 (bl.a. information som tillhandahålls av experter).

I artikel 8.7 anges vidare att Asylbyrån i nära samarbete med kommissionen och varje medlemsstat ska utarbeta broschyrer med den information som krävs enligt denna artikel. Broschyrerna ska utformas så, att medlemsstaterna kan komplettera dem med

ytterligare, för den berörda medlemsstaten specifik information och ska beakta sårbara sökandes särskilda situation, t.ex. underåriga eller personer med funktionsnedsättning. Denna bestämmelse är ny i förhållande till det omarbetade asyldirektivet.

Gällande rätt

Artikel 8 i asylprocedurförordningen motsvarar i allt väsentligt artikel 12 i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet uttalade regeringen sammanfattningsvis att direktivets bestämmelser om information till sökanden, rätt till tolkning och partsinsyn inte kräver några författningsändringar med hänvisning till motsvarande bestämmelser i svensk rätt.

Information till sökande

I fråga om förhållandet mellan de svenska och det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om information till sökande uttalade regering följande.

Migrationsverket har enligt 8 kap. 10 f § första stycket UtlF en skyldighet att informera en asylsökande person om förfarandet. Information ska även lämnas om utlänningens rättigheter och skyldigheter och om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller att inte samarbeta med myndigheterna. Informationen ska lämnas i samband med att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § UtlL eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtlL. Samma sak gäller om Migrationsverket beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 eller 19 a § UtlL. Enligt 8 kap. 10 f § tredje stycket UtlL ska informationen lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.¹⁴⁰

Tolkning

I fråga om förhållandet mellan de svenska och det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om tolkning uttalade regering följande.

¹⁴⁰ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 41.

Av 8 § FL framgår att en myndighet, när den har att göra med en person som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, vid behov bör anlita tolk. För domstolar gäller enligt 50 § FPL att tolk ska anlitas vid behov om part som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Enligt regeringens mening är nu nämnda bestämmelser tillräckliga för att uppfylla direktivets krav om rätt till tolk. Bestämmelserna om tolk i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen gäller även för översättning av handlingar.¹⁴¹

Partsinsyn

I fråga om förhållandet mellan de svenska och det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om partsinsyn uttalade regering följande.

Artikel 12.1 d i det omarbetade asylprocedurdirektivet motsvaras närmast av bestämmelserna om partsinsyn i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt till partsinsyn. Det innebär att man har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. För förvaltningsdomstolarna finns motsvarande bestämmelse i 43 § FPL.

I 10 kap. 3 § första stycket OSL anges att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ett ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess i förhållande till den asylsökande själv förekommer praktiskt taget bara i s.k. säkerhetsärenden. De sekretessbestämmelser som kan komma i fråga i dessa ärenden är bl.a. sekretess med hänsyn till förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation enligt 15 kap. 1 § OSL och förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. Det finns här anledning att jämföra bestämmelsen om tillgång till information i artikel 12.1 d med den i artikel 23.1 i det omarbetade asylprocedurdirektivet. I den senare artikeln anges att en juridisk rådgivare eller annan rådgivare som bistår eller företräder en sökande

¹⁴¹ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 42.

ska ha tillgång till den information i sökandens akt som ligger eller kommer att ligga till grund för ett beslut. Denna bestämmelse avser all information i akten och inte bara landinformation och sakkunnig-utlåtanden. Från denna bestämmelse får medlemsstaterna göra undantag för sådana fall där offentliggörande av uppgifter eller källor skulle äventyra den nationella säkerheten, säkerheten för de organisationer eller den eller de personer som tillhandahöll uppgifterna eller säkerheten för den eller de personer som uppgifterna hänför sig till eller där utredningar i samband med medlemsstaternas behöriga myndigheters behandling av ansökningar om internationellt skydd eller medlemsstaternas internationella relationer skulle äventyras. I sådana fall ska medlemsstaterna fastställa förfaranden i nationell rätt som garanterar att sökandens rätt till försvar iakttas. Bestämmelsen är i dessa delar i princip oförändrad i förhållande till det första asylprocedurdirektivet som i detta avseende har bedömts förenligt med gällande svensk rätt (prop. 2009/10:31 s. 194 f.). Det framstår som ett förbiseende i det omarbetade asylprocedurdirektivet att inte också bestämmelsen i artikel 12.1 d omfattas av redovisade undantag. Den information som avses i artikel 12.1 d omfattas också av artikel 23 och en juridisk rådgivare eller annan rådgivare till den sökande omfattas av båda bestämmelserna. Syftet med artikel 12.1 d kan inte rimligen vara att ge en absolut rätt till information vars utlämnande skulle kunna skada allmänt eller enskilt intresse. De svenska bestämmelserna om begränsning med hänsyn till 10 kap. 3 § OSL får därför, med beaktande av att sökandens rättssäkerhet ändå garanteras genom att han eller hon ska upplysas om materialet i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt, anses vara förenliga med direktivet.

[...] Regeringen noterar att artikel 12.1 d i det omarbetade asylprocedurdirektivet endast ger uttryck för rätten till partsinsyn. Någon skyldighet för beslutande myndighet eller domstol att kommunicera uppgifter och ge tillfälle till yttrande omfattas inte av artikeln. Även om Migrationsverket eller migrationsdomstolen underlåter att kommunicera en handling med den enskilde har denne rätt till partsinsyn. Den enskilde har alltså rätt att på begäran få ta del av handlingarna i ärendet eller målet med 10 kap. 3 § OSL som enda begränsning. Denna rätt kan också överlåtas av den enskilde till ett ombud. Regeringen anser att bestämmelserna om kommunikation i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen inte strider mot det omarbetade asylprocedurdirektivet.¹⁴²

¹⁴² Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 43 f.

Skälen för förslaget

Artikel 8 i asylprocedurförordningen om allmänna garantier för sökanden är direkt tillämplig. De motsvarande svenska bestämmelserna om information till sökanden i ärenden om internationellt skydd i 8 kap. 10 f § första och tredje stycket Utf ska därför upphävas.

När det gäller asylprocedurförordningens bestämmelser om rätt till tolkning och tillgång till uppgifter är dessa direkt tillämpliga och kommer att tillämpas i stället för de svenska allmänna bestämmelserna i ärenden om internationellt skydd. I de fall de svenska bestämmelserna tar vid – t.ex. i fråga om begränsning av rätten till partsinsyn med hänsyn till sekretess – är bedömningen att de kompletterar förordningens bestämmelser genom att ge dem ett närmare innehåll. Sådan tillämpning får anses stå i överensstämmelse med förordningens övergripande målsättning i dessa frågor.

Bestämmelsen i artikel 8.7 i asylprocedurförordningen som föreskriver att Asylbyrån i nära samarbete med kommissionen och varje medlemsstat ska utarbeta broschyrer med information är ny i förhållande till det omarbetade asylprocedurdirektivet. Bestämmelsen är direkt tillämplig och kräver inte några nationella kompletterande bestämmelser eller bestämmelser av upplysningskaraktär.

5.3.5 Sökandens skyldigheter och kommunikation med sökanden

Förslag: I enlighet med artikel 9.3 andra stycket i asylprocedurförordningen ska det i svensk rätt införas en bestämmelse om att kommunikation med sökanden i ärenden om internationellt skydd ska ske genom att underrättelse skickas till sökanden. Det ska vidare föreskrivas att delgivning ska ske vid kommunikation med sökanden. En sådan svensk bestämmelse införs lämpligen i 13 kap. utlänningslagen.

Asylprocedurförordningen

Artikel 9 föreskriver skyldigheter för sökande. En sådan skyldighet är att sökanden ska göra sin ansökan i den medlemsstat som föreskrivs i artikel 17.1 och 17.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Andra skyldigheter är att sökanden ska samarbeta fullt ut med behöriga myndigheter, särskilt genom att tillhandahålla uppgifter som avses i artikel 27.1 a–c, i förekommande fall förklara varför han eller hon inte har någon id-handling eller resehandling, lämna biometriska uppgifter, lämna in ansökan i enlighet med artikel 28 och förbli tillgänglig under hela förfarandet samt delta i den personliga intervjun.

Enligt artikel 9.3 första stycket ska sökanden acceptera att ta emot eventuella meddelanden från de behöriga myndigheterna på den senaste bostadsorten eller adressen, på det telefonnummer eller den e-postadress som han eller hon själv har uppgivit till de behöriga myndigheterna, särskilt när han eller hon lämnar in en ansökan i enlighet med artikel 28. Av andra stycket följer att medlemsstaterna i nationell rätt ska fastställa metoden för kommunikation av meddelanden från de behöriga myndigheterna och den tidpunkt då meddelandet ska anses ha mottagits av sökanden. Denna skyldighet för medlemsstaterna är en nyhet i förhållande till det omarbetade asylprocedurdirektivet som endast ger medlemsstaterna en sådan möjlighet.

Gällande rätt

I det svenska asylförfarandet är metoden för kommunikationen med sökanden till viss del reglerad i svensk rätt.

Av den allmänna förvaltningsrättsliga kommunikationsbestämmelsen i 25 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, följer att myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske och att underrättelse får ske genom delgivning.

I fråga om bl.a. tidsbegränsat uppehållstillstånd tillämpas den allmänna kommunikationsbestämmelsen i 25 § FL dock endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Detta framgår av 13 kap. 9 § UtL.

Skälen för förslaget

Artikel 9 i asylprocedurförordningen om skyldigheter för sökanden är – med undantag från artikel 9.3 andra stycket – direkt tillämplig och kräver inga kompletterande nationella bestämmelser.

En nyhet i förhållande till det omarbetade asylprocedurdirektivet är skyldigheten för medlemsstater att i nationell rätt fastställa metoden för kommunikation med sökanden och den tidpunkt då meddelandet ska anses ha mottagits av sökanden som föreskrivs i artikel 9.3 andra stycket. Med hänsyn till detta är den svenska regleringen i 25 § FL inte tillräcklig för att uppfylla förordningens krav i fråga om nationella föreskrifter om kommunikation och delgivning.

För att uppfylla förordningens krav behöver det därför införas en bestämmelse som föreskriver att Migrationsverket ska kommunicera med sökanden i ärenden om internationellt skydd genom att skicka underrättelse samt att delgivning ska ske. Denna specialbestämmelse för kommunikation kommer alltså endast att tillämpas i ärenden om internationellt skydd. Övriga utlänningsärenden kommer således fortsatt att träffas av den allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelsen i 25 § FL och i tillämpliga fall av specialbestämmelsen i 13 kap. 9 § UtL.

Med en sådan specialbestämmelse för ärenden om internationellt skydd blir också delgivningslagen, på samma sätt som i dag, tillämplig på förfarandet om internationellt skydd när underrättelser under förfarandet ska delges. Det föreslås därför att det införs en svensk bestämmelse som föreskriver att de behöriga myndigheterna ska kommunicera med sökanden i ärenden om internationellt skydd genom att skicka underrättelse till sökanden samt att delgivning ska ske. Bestämmelser som rör kommunikation i utlänningsärenden bör hållas samman för att underlätta rättstillämpningen. Den föreslagna bestämmelsen bör därför införas i nära anslutning till den nuvarande specialbestämmelsen i 13 kap. 9 § UtL.

5.3.6 Rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet

Förslag: Möjligheten att i enlighet med artikel 10.4 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet ska nyttjas. En sådan undantagsbestämmelse ska införas i nya 4 kap. utlänningslagen.

Det ska i 8 kap. och 12 kap. utlänningslagen även införas bestämmelser om att Migrationsverket utan dröjsmål ska fatta beslut om avvisning eller utvisning med omedelbar verkställighet i de aktuella situationerna, om inte synnerliga skäl talar mot det. Beslut om avvisning eller utvisning behöver inte meddelas om det redan finns ett verkställbart beslut om avvisning, utvisning eller återvändande.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 10.1 i asylprocedurförordningen ska sökande ha rätt att stanna kvar på territoriet i den medlemsstat där de är skyldiga att befinna sig i enlighet med artikel 17.4 i asyl- och migrationshanteringsförordningen till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut om ansökan inom ramen för det administrativa förfarande som fastställs i kapitel III.

Rätten att stanna kvar utgör inte rätt till uppehållstillstånd och innebär heller inte rätt att resa till andra medlemsstater utan resehandling i enlighet med artikel 6.3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet (artikel 10.2). Sökanden har inte heller rätt att stanna kvar på den berörda medlemsstatens territorium under det administrativa förfarandet om personen är föremål för ett överlämnande till en annan medlemsstat i överensstämmelse med skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder (artikel 10.3).

Medlemsstaterna får därutöver enligt artikel 10.4 i asylprocedurförordningen föreskriva undantag från sökandens rätt att stanna kvar på deras territorium under det administrativa förfarandet i vissa särskilda situationer som räknas upp. Den första situationen avser de fall då sökanden gör en efterföljande ansökan i enlighet med

artikel 55, och de villkor som fastställs i artikel 56 är uppfyllda (artikel 10.4 a). Den andra situationen är om sökanden utlämnas, överlämnas eller överförs, eller kommer att utlämnas, överlämnas eller överföras, till en annan medlemsstat, ett tredjeland, Internationella brottmålsdomstolen eller annan internationell domstol eller tribunal för lagföring eller för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd (artikel 10.4 b). Den tredje och sista situationen är om sökanden utgör en fara för den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om uteslutning från att vara flykting eller subsidiärt skyddsbehövande i artiklarna 12 och 17 i skyddsgrundsförordning, under förutsättning att tillämpningen av ett sådant undantag inte leder till att sökanden avlägsnas till ett tredjeland i strid med principen om non-refoulement (artikel 10.4 c).

Enligt artikel 10.5 får en medlemsstat utlämna, överlämna eller överföra en sökande till ett tredjeland eller en internationell domstol eller tribunal i enlighet med artikel 10.4 b endast om den behöriga myndigheten anser att ett sådant beslut att utlämna, överlämna eller överföra inte kommer att resultera i direkt eller indirekt refoulement i strid med den medlemsstatens skyldigheter enligt internationell rätt och unionsrätten.

Enligt artikel 56 får medlemsstaterna – utan att det påverkar tillämpningen av principen om non-refoulement – medge ett undantag från rätten att stanna kvar på deras territorium och göra ett undantag från artikel 68.5 d om

- a) en första efterföljande ansökan har lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten och inte prövas vidare i enlighet med artikel 55.7, eller
- b) en andra eller ytterligare efterföljande ansökan görs i någon medlemsstat efter ett slutligt beslut om att prövning av en tidigare efterföljande ansökan nekas eller att den avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad.

Artikel 68.5 d föreskriver i sin tur att sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd inte ska avlägsnas från den ansvariga medlemsstatens territorium

- i. så länge som tidsfristen för begäran till en domstol om tillåtelse att stanna kvar inte har löpt ut, och
- ii. om sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd har begärt tillåtelse att stanna kvar inom den fastställda tidsfristen, i avvaktan på domstolens beslut om huruvida sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd ska tillåtas att stanna kvar på territoriet.

Gällande rätt

Som huvudregel får en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsskäl stanna kvar i landet under tiden ansökan provas och fram till att den avslås eller avvisas genom ett beslut som har fått laga kraft. Detta regleras genom bestämmelserna om avvisning och utvisning i 8 kap. UtlL tillsammans med bestämmelserna om verkställighet av sådana beslut i 12 kap. UtlL.

I 8 kap. 16 § anges att om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller avvisas, eller återkallas ett sådant tillstånd, och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det. Av 8 kap. 17 § första stycket följer att det är Migrationsverket som beslutar om avvisning om utlänningen (1) söker asyl här, (2) har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller (3) kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7 eller 3 § andra stycket.

Med avsteg från huvudregeln om rätt att stanna kvar till dess att beslutet att avslå ansökan fått laga kraft, får Migrationsverket, enligt 8 kap. 19 § UtlL, besluta att verkets beslut om avvisning enligt 17 § första stycket 1 eller 2 får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet), om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund (uppenbart ogrundad ansökan).¹⁴³ Migrationsverket får också besluta om avvisning med omedelbar

¹⁴³ Prop. 2020/21:71, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungs-länder*, s. 7 f.

verkställighet om en asylansökan avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2. I 8 kap. 19 § andra stycket anges i vilka situationer det får anses som uppenbart att det inte finns grund för internationellt skydd. I tredje stycket samma bestämmelse informeras om att det i 12 kap. 7 § finns närmare bestämmelser om verkställigheten av beslut om avvisning med omedelbar verkställighet.

Migrationsverket får inte fatta beslut om avvisning senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § UtL). Därefter kan Migrationsverket fatta beslut om utvisning, men sådana beslut får då inte förenas med beslut om omedelbar verkställighet.

I 12 kap. 8 a § första stycket UtL föreskrivs att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § har prövats och då avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § har fått laga kraft. Av 12 kap. 8 a § andra stycket UtL framgår att första stycket inte gäller om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 §. Då gäller i stället att beslutet om avvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Om beslutet om avvisning överklagas ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten av avvisningsbeslutet tills vidare ska avbrytas (inhibition). Beslutet om avvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts. Ett avvisningsbeslut som gäller ett ensamkommande barn får dock aldrig verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet. I 12 kap. 8 a § tredje stycket anges att första och andra styckena inte hindrar att utlänningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

Skälen för förslaget

I uppdragsbeskrivningen anges att det är viktigt att de möjligheter som ges enligt asylprocedurförordningen att begränsa rätten att vistas i Sverige används så långt som möjligt. Vikten av ett ändamålsenligt och effektivt förfarande måste dock beaktas. Utgångspunkten är således att de begränsningar av sökandens rätt att vistas i Sverige som förordningen medger ska införas så länge ändamålet med och effektiviteten i asylförfarandet inte påverkas negativt.

Enligt 10.1 asylprocedurförordningen har en sökande rätt att stanna kvar på den berörda medlemsstatens territorium under det administrativa förfarandet. Som redogjorts för ovan har sökanden inte rätt att stanna kvar om personen är föremål för ett överlämnande till en annan medlemsstat i överensstämmelse med skyldigheter i enlighet med en europeisk arresteringsorder (artikel 10.3). Detta undantag följer direkt av förordningen och kräver inte några författningsändringar.

I artikel 10.4 i asylprocedurförordningen föreskrivs att ytterligare undantag från rätten att stanna kvar i landet under det administrativa förfarandet får göras i vissa särskilda fall.

I fråga om den första situationen enligt artikel 10.4 a – som avser fall då sökanden gör en efterföljande ansökan i enlighet med artikel 55, och de villkor som fastställs i artikel 56 är uppfyllda – är det angeläget att sökanden inte tillåts stanna kvar ytterligare tid i landet. Sökanden har i sådana situationer redan fått en prövning av sina anförda skyddsskäl. Därutöver bedöms den nya efterföljande ansökan antingen ha lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett återvändandebeslut och bedöms därtill sakna nya omständigheter som gör att ansökan ska nekas prövning, eller avser en andra eller ytterligare efterföljande ansökan efter slutligt beslut om att prövning av en tidigare efterföljande ansökan nekas eller avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad. Det saknas skäl att låta sökanden i sådana situationer stanna kvar i landet under tiden den efterföljande ansökan handläggs.

Rörande den andra situationen enligt artikel 10.4 b – som avser fall då sökanden utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan medlemsstat, ett tredjeland, Internationella brottmålsdomstolen eller annan internationell domstol eller tribunal – finns idag redan en

sådan svensk bestämmelse i 12 kap. 8 a § tredje stycket UtlL. Vid bestämmelsens införande uttalade regeringen följande.

Dessa undantag syftar till att bibehålla ett effektivt straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna eller mellan en medlemsstat och tredjeland eller internationell tribunal. Sverige samarbetar sedan mitten av nittiotalet med de internationella brottmålsribunalerna för f.d. Jugoslavien (ICTY) och Rwanda (ICTR), vilka inrättades av FN:s säkerhetsråd år 1993 respektive 1994. Vidare har Sverige sedan år 2006 möjlighet att samarbeta med Specialdomstolen för Sierra Leone, en domstol som inrättades år 2002 genom ett avtal mellan FN och Sierra Leones regering. Därutöver samarbetar Sverige sedan år 2002 med Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som är en permanent domstol, inrättad genom en multilateral överenskommelse. För att Sverige effektivt ska kunna bistå andra stater i det straffrättsliga samarbetet bör bestämmelsen om när verkställighet får ske i utlänningslagen utformas på så sätt att bestämmelsen inte hindrar att utlänningen utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd. Vidare ska en bestämmelse tas in i utlänningslagen som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska anses verkställt om en utlänning inom ett straffrättsligt förfarande utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal med villkor om att utlänningen ska återföras.¹⁴⁴

De uttalanden som tidigare gjorts i denna fråga är alltså aktuella. Det finns därför skäl att även i dessa situationer undanta rätten att stanna kvar i landet under prövningen av en ansökan om internationellt skydd.

Även i den tredje och sista situationen enligt artikel 10.4 c – som avser fall då sökanden utgör en fara för den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten – är det högst angeläget att sökanden inte tillåts stanna kvar i landet mer än nödvändigt.

Bedömningen är därför att de aktuella situationerna i vilka det ges möjlighet att i nationell rätt reglera undantag från rätten att stanna kvar i landet under det administrativa förfarandet är väl avvägda och motiverade. Att sökanden i de uppräknade situationerna inte tillåts stanna kvar i Sverige kan visserligen medföra att kommunikationen med sökande försvåras, vilket i sin tur skulle kunna påverka både rättssäkerheten och effektiviteten i asylförfarandet. När de i artikel 10.4 a–c angivna situationerna har bedömts föreligga, torde

¹⁴⁴ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 179.

dock ytterligare kommunikation med sökanden som regel inte vara nödvändig. Det kan då å andra sidan ifrågasättas om en undantagsbestämmelse ger någon egentlig tidsvinst. Även om tidsvinsten i sig kanske blir marginell i de flesta fall så har en bestämmelse som föreskriver undantag från rätten att stanna kvar i landet ett tydligt signalvärde om att Sverige inte tillåter vistelse i landet i de aktuella situationerna. Utgångspunkten för uppdraget är vidare att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå. Mot denna bakgrund, tillsammans med att det är angeläget att sökanden i de aktuella situationerna inte tillåts stanna kvar i landet mer än nödvändigt, bör det i svensk rätt föreskrivas undantag från rätten att stanna kvar i Sverige i alla de situationer som artikel 10.4 a–c medger.

I svensk rätt finns ingen uttrycklig bestämmelse om en utlännings rätt att vistas i Sverige under tiden hennes eller hans ansökan om internationellt skydd prövas. I svensk rätt regleras detta i stället indirekt genom bestämmelserna om beslut om avvisning och utvisning i 8 kap. UtL och verkställighet av sådana beslut i 12 kap. UtL. I asylprocedurförordningen används inte begreppen *avvisning* och *utvisning*. I stället används begreppet *återvändande*.

Även om det inte följer systematiken i utlänningslagen bedöms det fördelaktigt att införa en bestämmelse som uttryckligen föreskriver undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 10.4 i asylprocedurförordningen. För att en sådan undantagsbestämmelse ska få någon faktisk rättsverkan ska det även införas bestämmelser om att Migrationsverket ska meddela beslut som innebär att utlänningen ska lämna Sverige i de situationer som räknas upp i artikel 10.4 a och c i asylprocedurförordningen.

Som konstaterats ovan skiljer sig begreppsanvändningen åt mellan asylprocedurförordningen och svensk rätt i fråga om beslut som innebär att en person ska lämna landet. Eftersom beslut om att sökanden ska lämna landet i situationerna som regleras i artikel 10.4 a och c kommer att ha sin grund i nationell rätt med stöd av återvändandedirektivet, bör de svenska begreppen *avvisning* eller *utvisning* användas i dessa situationer.

Beslut om avvisning eller utvisning i situationerna i artikel 10.4 a och c bör vidare meddelas så snart de aktuella situationerna bedöms föreligga. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att föreskriva att sådana beslut om avvisning eller utvisning ska

meddelas utan dröjsmål. Sådana beslut ska också meddelas med omedelbar verkställighet, dvs. kunna verkställas även om det inte har fått laga kraft. Om det redan finns ett verkställbart beslut om avvisning, utvisning eller återvändande behöver ett nytt beslut emellertid inte meddelas. I fråga om verkställande myndighet av sådana beslut ska det följa den nuvarande ordningen som regleras i 12 kap. 14 och 14 a § UtlL.

Utgångspunkten ska således vara att beslut om avvisning eller utvisning ska meddelas utan dröjsmål med omedelbar verkan i de situationer som räknas upp i artikel 10.4 a och c. För att säkerställa ett ändamålsenligt och effektivt asylförfarande, samt undvika bl.a. oönskade konsekvenser av ett alltför strikt regelverk, bör det dock finnas ett visst utrymme att i undantagsfall underlåta att meddela beslut om avvisning eller utvisning. I lagtexten bör ett sådant utrymme komma till uttryck genom att det föreskrivs att beslut om avvisning eller utvisning ska meddelas om inte synnerliga skäl talar mot det. Sådana synnerliga skäl kan t.ex. vara behovet av ytterligare utredning för att kunna bedöma om ett avlägsnande skulle strida mot principen om non-refoulement. Synnerliga skäl skulle också kunna vara att prövningen kräver sökandens närvaro i landet, exempelvis för att kunna genomföra en personlig intervju eller kommunicera direkt med sökanden och sådan utredning eller kommunikation bedöms ha avgörande betydelse för prövningen.

Med den föreslagna ordningen tydliggörs dels undantaget från huvudregeln om rätt att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet, dels rättsverkningarna av sådant undantag. För att underlätta förståelsen ska det i undantagsbestämmelsen införas hänvisning till bestämmelserna om beslut om avvisning eller utvisning respektive verkställighet av sådana beslut i 8 kap. respektive 12 kap. UtlL.

Slutligen kan konstateras att den svenska bestämmelsen i 8 kap. 16 § första stycket UtlL som i dag tillämpas på ansökningar om uppehållstillstånd, inklusive ansökningar på grund av skyddsbehov, kan lämnas oförändrad. Detta eftersom prövningsramen i det svenska asylförfarandet föreslås begränsas till frågan om internationellt skydd (se avsnitt 5.3.1).

Övriga bestämmelser i artikel 10 i asylprocedurförordningen om rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet är direkt tillämpliga och medför inte några författningsåtgärder.

5.3.7 Personliga intervjuer

Förslag: Bestämmelserna om personliga intervjuer i artiklarna 11–14 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 13 kap. 1 § utlänningslagen och 8 kap. 9 a § utlänningsförordningen ska därför upphävas.

Bedömning: Möjligheten för medlemsstaterna att i enlighet med artikel 13.13 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva att den rättsliga rådgivaren enbart får göra inlägg i slutet av den personliga intervjun bör inte nyttjas. Bestämmelserna om personliga intervjuer i artiklarna 11–14 medför i övrigt inte några författningsåtgärder.

Asylprocedurförordningen

Artiklarna 11–14 i asylprocedurförordningen innehåller bestämmelser om personliga intervjuer. Enligt artikel 11 ska sökanden ges tillfälle till en personlig intervju för att avgöra om ansökan ska tas upp till prövning. Vid intervjun ska sökanden ges möjlighet att förklara varför de grunder för att neka prövning av ansökan som föreskrivs i artikel 38 inte är tillämpliga på honom eller henne.

Enligt artikel 12 ska sökanden vidare ges tillfälle till en personlig intervju om grunderna för ansökan. Vid intervjun ska sökanden ges möjlighet att lägga fram de faktorer som krävs för att underbygga sin ansökan i enlighet med skyddsgrundsförordningen och sökanden ska lägga fram de faktorer som avses i artikel 4.2 i skyddsgrundsförordningen så fullständigt som möjligt. Sökanden ska ges möjlighet att förklara eventuella faktorer som saknas eller eventuella oförenligheter och motsägelser i sina utsagor.

Artikel 13 föreskriver krav på de personliga intervjuerna. Det föreskrivs bl.a. att de personliga intervjuerna ska genomföras under förhållanden som säkerställer tillbörlig integritet och konfidentialitet och att sökanden kan lägga fram grunderna för sina ansökningar på ett uttömmande sätt. Om sökanden har beslutat att använda sig av rättsligt bistånd ska närvaro av sökandens rättsliga rådgivare säkerställas vid den personliga intervjun. Vidare ska en tolk

som kan säkerställa ändamålsenlig kommunikation mellan sökanden och den person som genomför intervjun tillhandahållas. Undantagsvis får den beslutande myndigheten hålla den personliga intervjun via videokonferens, om omständigheterna vederbörligen motiverar det. Intervjun för att avgöra om ansökan kan tas upp till prövning eller om innehållet i ansökan behöver i vissa fall inte genomföras, bl.a. om den beslutande myndigheten kan fatta ett positivt beslut avseende flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande eller om den beslutande myndigheten bedömer att prövning av ansökan ska nekas enligt artikel 38.1 c, dvs. då en annan medlemsstat än den som prövar ansökan har beviljat sökanden internationellt skydd. Ett annat krav enligt artikeln är att en sökande ska närvara vid den personliga intervjun och vara skyldig att personligen besvara de frågor som ställs samt att en sökande ska ha rätt att bistås av en rättslig rådgivare vid den personliga intervjun, även när den hålls via videokonferens. Om den rättsliga rådgivaren är frånvarande ska detta inte hindra den beslutande myndigheten från att genomföra intervjun. Medlemsstaterna får i nationell rätt föreskriva att om en rättslig rådgivare deltar vid den personliga intervjun får den rättsliga rådgivaren enbart göra inlägg i slutet av intervjun (artikel 13.13). I artikel 13 anges vidare att avsaknaden av en personlig intervju inte ska hindra den beslutande myndigheten från att fatta beslut om ansökan om internationellt skydd, förutsatt att tillräckliga ansträngningar har gjorts för att säkerställa att sökanden har getts tillfälle till en personlig intervju.

Artikel 14 innehåller bestämmelser om rapportering och upptagning av personliga intervjuer. I artikeln föreskrivs bl.a. att det ska upprättas en ingående och objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter från den personliga intervjun, eller en utskrift av intervjun eller en utskrift av upptagningen av en sådan intervju, som ska ingå i sökandens akt. Vidare föreskrivs att de personliga intervjuerna ska tas upp genom ljudupptagning, att sökanden ska ges möjlighet att muntligen eller skriftligen kommentera eller förtydliga eventuella felöversättningar eller missuppfattningar eller andra faktafel i rapporten, utskriften av intervjun eller utskriften av upptagningen, antingen i samband med att den personliga intervjun avslutas eller inom en fastställd tidsfrist innan den beslutande myndigheten fattar beslut.

Gällande rätt

I 13 kap. 1 § UtIL föreskrivs att om en utlänning har ansökt om asyl i Sverige får Migrationsverket avgöra ett ärende utan muntlig handläggning endast om utlänningen förklaras vara flykting enligt 4 kap. 3 § första stycket. Handläggningen kan ske i form av en muntlig förhandling eller i annan form. Enligt 13 kap. 3 § UtIL ska de omständigheter som behöver klarläggas noga utredas vid den muntliga handläggningen och utlänningen ska få tillfälle att redogöra för sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

Av 8 kap. 9 a § första stycket UtIF följer att det vid muntlig handläggning hos Migrationsverket ska föras protokoll. Av bestämmelsens andra stycke följer att utlänningen ska få tillfälle att kontrollera protokollet och tillfrågas om han eller hon har något att invända mot innehållet innan Migrationsverket avgör ett ärende om asyl eller statusförklaring. Även en invändning som inte leder till någon ändring ska antecknas, liksom skälen för invändningen. Därefter får protokollet inte ändras. Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller inte första och andra stycket om den muntliga handläggningen har dokumenterats genom ljud- eller bildupptagning och det har gjorts en utskrift av upptagningen. Migrationsverket ska i dessa fall ge utlänningen tillgång till upptagningen och utskriften innan verket fattar beslut om asyl eller statusförklaring.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 13.13 får medlemsstaterna i nationell rätt föreskriva att om en rättslig rådgivare deltar vid den personliga intervjun får den rättsliga rådgivaren enbart göra inlägg i slutet av intervjun. Möjligheten att föreskriva att en rättslig rådgivare endast får göra inlägg i slutet av den personliga intervjun handlar i grunden om att upprätthålla ordningen under intervjun. Ordningsfrågor som uppstår under en personlig intervju kan och bör i regel hanteras på annat sätt än genom lagstiftning. Migrationsverket – som är den myndighet som ytterst berörs av frågan – bedömer vidare att det saknas behov av en sådan ordningsregel. Möjligheten att i nationellt

rätt föreskriva att den rättsliga rådgivaren enbart får göra inlägg i slutet av den personliga intervjun bör därför inte utnyttjas.

Bestämmelserna om personliga intervjuer i artiklarna 11–14 i asylprocedurförordningen är i övrigt direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 13 kap. 1 § UtlL och 8 kap. 9 a § UtlF ska därför upphävas.

5.3.8 Åldersbedömning av underåriga

Förslag: Bestämmelserna om åldersbedömning i artikel 25 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga.

Det ska i utlänningslagen införas en uppgiftsskyldighet för den som bedriver verksamhet inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård att, trots sekretess, på begäran av Migrationsverket lämna ut sådana uppgifter om en utlänning som behövs för att kunna lämna ett sakkunnigutlåtande om utlänningens ålder, om ett sådant utlåtande behövs i ett ärende om internationellt skydd.

Rättsmedicinalverket ska fortsatt vara den myndighet som utför de medicinska undersökningarna för åldersbedömningen. Bestämmelsen i 4 kap. 21 d § utlänningsförordningen ska därför behållas men anpassas utifrån att prövningsramen i det svenska asyloffarandet begränsas till frågan om internationellt skydd.

Bestämmelsen i 8 kap. 10 h § utlänningsförordningen om information till sökande i fråga om åldersbedömningar ska upphävas.

Den svenska bestämmelsen i 13 kap. 17 § utlänningslagen om tillfälliga beslut om ålder ska anpassas så att den hänvisar till åldersbedömningar enligt artikel 25 i asylprocedurförordningen och inte är begränsad till sökanden som är ensamkommande barn. Bestämmelsen ska också anpassas med hänsyn till den ändrade prövningsramen i ärenden om internationellt skydd.

Asylprocedurförordningen

Artikel 25 i asylprocedurförordningen reglerar åldersbedömning av underåriga. För att fastställa en sökandes ålder får den beslutande myndigheten göra en multidisciplinär bedömning, inklusive en

psykosocial bedömning, som ska utföras av kvalificerade yrkesutövare (artikel 25.1).

En multidisciplinär bedömning kan inkludera en psykosocial bedömning samt andra icke-medicinska metoder, såsom en intervju, en visuell bedömning utifrån utseende eller en bedömning av dokumentation. En sådan bedömning bör göras av yrkesutövare med sakkunskap i fråga om åldersbedömning och barns utveckling, såsom socialarbetare, psykologer eller barnläkare, i syfte att bedöma olika faktorer, såsom fysiska, psykologiska, utvecklingsrelaterade, miljörelaterade och kulturella faktorer (skäl 37).

Om det efter den multidisciplinära bedömningen fortfarande föreligger tvivel avseende en sökandes ålder får medicinska undersökningar användas som sista utväg för att fastställa sökandens ålder inom ramen för prövningen av en ansökan. Om resultatet av den åldersbedömning som avses i denna punkt inte är entydigt vad gäller sökandens ålder, eller inkluderar ett åldersintervall under 18 år, ska medlemsstaterna utgå från att sökanden är underårig (artikel 25.2). Medicinska undersökningar som utförs för de syften som avses i punkt 2 ska vara så lite invasiva som möjligt och utföras med full respekt för individens värdighet. De ska utföras av medicinska yrkesutövare med erfarenhet och sakkunskap i fråga om åldersbedömning. Resultaten från den medicinska undersökningen och den multidisciplinära bedömningen ska analyseras tillsammans, för att medge ett så tillförlitligt resultat som möjligt (artikel 25.3).

Sökandena, deras föräldrar, ansvariga vuxna personer eller företrädare ska informeras om att en åldersbedömning genom en medicinsk undersökning kan komma att göras och informationen ska ges före prövningen av en ansökan om internationellt skydd. Informationen ska innehålla upplysningar om undersökningsmetoden, om eventuella konsekvenser som resultatet av den medicinska undersökningen kan få för prövningen av ansökan och om möjligheten för sökanden att vägra låta den medicinska undersökningen utföras samt konsekvenserna av en sådan vägran (artikel 25.4). En medicinsk undersökning för bedömning av sökandenas ålder får vidare endast utföras om sökandena, deras föräldrar, ansvarig vuxna person eller företrädare samtycker efter att ha fått den information som föreskrivs i punkt 4 (artikel 25.5). En vägran att låta en medicinsk undersökning utföras för åldersbedömningen hindrar inte den beslutande myndigheten från

att fatta beslut om ansökan om internationellt skydd. En sådan vägran får endast betraktas som en motbevisbar presumtion för att sökanden inte är underårig (artikel 25.6).

Inom ramen för ett gränsförfarande ska en åldersbedömning enligt artikel 25 göras omgående om det råder tvivel om sökandens ålder (artikel 53.1). I sammanhanget kan också nämnas att en ålderbedömning även utgör en del av bedömningen av om sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier enligt artikel 20 i asylprocedurförordningen och av särskilda mottagningsbehov enligt artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet

Åldersbedömningen i asylprocedurförordningen skiljer sig något från det första och det omarbetade asylprocedurdirektiven. I direktiven består åldersbedömningen endast av en medicinsk undersökning (läkarundersökning). I förordningen består åldersbedömningen i stället av två steg där det första steget är en multidisciplinär bedömning och det andra steget en medicinsk undersökning. Den medicinska undersökningen får enligt förordningen vidare användas endast i de fall det efter den multidisciplinära bedömningen fortfarande föreligger tvivel avseende en sökandes ålder.

Vid genomförandet av det första asylprocedurdirektivet anfördes följande.

Det förekommer att asylsökande i Sverige undersöks för att det ska gå att fastställa om de är underåriga. En sådan undersökning görs normalt i form av en röntgenundersökning men inget hindrar att någon annan typ av läkarundersökning används. Undersökningen görs inte mot den sökandes vilja. Migrationsverket tillhandahåller möjligheten för den enskilde att använda läkarundersökningen som ett bevismedel för att visa att han eller hon är underårig. Detta förfarande är i överensstämmelse med direktivet. Någon informationsbestämmelse rörande läkarundersökning finns inte i svensk rätt. Med hänsyn till att läkarundersökning inte är en utredningsmetod som Migrationsverket använder sig av för att kunna fatta beslut rörande en asylansökan från ett barn utan något som den enskilde erbjuds för att styrka sin ålder kan det, som framgår av remissinstansernas och utredningens olika uppfattningar, diskuteras huruvida en bestämmelse om information om läkarundersökning behöver införas i svensk rätt. Med anledning av att läkarundersökningar faktiskt förekommer i det svenska asyلفörfarandet

och att bestämmelsen om information om läkarundersökning innebär en ökad rättssäkerhet för den enskilde anser regeringen, i likhet med *Länsrätten i Göteborg*, att en bestämmelse om information bör införas. En sådan bestämmelse kan lämpligen tas in i förordning. Eftersom det inte är fråga om att Migrationsverket använder en läkarundersökning utan endast tillhandahåller möjligheten för den enskilde att använda en sådan som ett bevismedel för att uppfylla sin bevisbörda saknas det anledning att, som *Rädda Barnen* har föreslagit, införa bestämmelser som föreskriver att inga andra metoder än läkarundersökning får användas för att fastställa ett barns ålder.¹⁴⁵

Vid genomförandet av det omarbetade direktivet anfördes följande.

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring och fri bevisvärdering. Det är den asylsökande som har bevisbördan och som ska göra både sin berättelse och sin identitet sannolik. Läkarundersökningar för att bedöma en persons ålder får användas som bevismedel. Enligt 8 kap. 10 h § UtlF ska Migrationsverket, i samband med att ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtlL informera barnet om möjligheten att genomgå en läkarundersökning för att fastställa barnets ålder. [...]

Resultatet av den medicinska åldersbedömningen utgör ett bland flera bevismedel som den enskilde kan använda sig av för att uppfylla sin bevisbörda i fråga om ålder och resultatet måste värderas tillsammans med övrig bevisning (MIG 2014:1). I svensk rätt gäller den inom asyrlätten internationellt vedertagna bevislätnadsregeln benefit of the doubt, som framgår av bl.a. UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. Principen innebär att en sökandes uppgifter ska läggas till grund för beslut om han eller hon gjort vad som varit möjligt för att göra sin berättelse sannolik och den inte präglas av bristande trovärdighet eller inkonsekvens. Principen gäller även i fråga om sökandens eventuella underårighet. Det innebär att sökandens uppgifter ska läggas till grund för bedömningen om de framstår som rimliga och de faktiska förhållandena inte kan klarläggas. [...]

Regeringen konstaterar dock att även om det saknas uttryckligt författningsstöd för principen i svensk rätt har det kommit till klart uttryck i förarbetena till 1989 års utlänningslag att denna bevislätnadsregel till den sökandes fördel ska tillämpas vid prövningen av huruvida någon är att anse som flykting eller annan skyddsbehövande (prop. 1979/80:96 s. 88, se även prop. 1996/97:25 s. 98 och 294). Att

¹⁴⁵ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 199.

principen ska tillämpas följer också av praxis från Migrationsöverdomstolen (MIG 2007:12 och 2007:37). Det rör sig således om en princip som är vedertagen i svensk rätt och det finns en väl etablerad praxis rörande tillämpningen av denna princip. Regeringen anser därför, till skillnad mot vad vissa remissinstanser anför, att det inte är nödvändigt att införa principen om benefit of the doubt i lag för att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivet. Vissa remissinstanser anför vidare att det bör förtydligas i lag vad som gäller angående läkarundersökningar i fråga om deras effekt och inverkan på utredningen. Regeringen anser dock att, eftersom principen om fri bevisvärdering tillämpas i svensk rätt kan någon sådan reglering som remissinstanserna förespråkar inte komma i fråga. Hur en läkarundersökning ska inverka på utredningen och vilket bevisvärde den ska tillmätas måste avgöras av den beslutande myndigheten i varje enskilt fall. [...]

Som konstaterats ovan anges i 8 kap. 10 h § UtlF att Migrationsverket, i samband med att ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande, ska informera barnet om möjligheten att genomgå en läkarundersökning för att fastställa barnets ålder. Det finns således redan i dag bestämmelser om information på förordningsnivå. Skäl att med anledning av direktivet överföra bestämmelsen till lag finns, enligt regeringens mening, inte. När det gäller frågan om barnets samtycke till en läkarundersökning kan konstateras att frågan om läkarundersökning blir aktuell i s.k. ansökningsärenden där sökanden har bevisbördan och en skyldighet att medverka till utredningen. Migrationsverket har enligt gällande rätt inte några möjligheter att genomföra en läkarundersökning mot sökandens vilja utan det står den sökande fritt att genomgå en läkarundersökning. Någon särskild bestämmelse om samtycke behöver därför inte införas för direktivets genomförande. [...]

Sammanfattningsvis krävs inte några författningsändringar för att uppfylla bestämmelserna i det omarbetade asylprocedurdirektivet om läkarundersökning av ensamkommande barn.¹⁴⁶

Gällande rätt

Inom ramen för den svenska asylprocessen gör Migrationsverket en åldersbedömning av de sökande som uppger att de är under 18 år och verket finner skäl att ifrågasätta det. Även om det är ovanligt så förekommer det att Migrationsverket gör åldersbedömning även när en sökande uppger att hen är över 18 år och det finns skäl att ifrågasätta det, t.ex. i fall av människohandel.

¹⁴⁶ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 63 ff.

Inom asylrätten är det en grundläggande princip att det är den som söker internationellt skydd som har ansvar för att göra sitt behov av skydd sannolikt. I detta ingår också att göra sin identitet sannolik (se t.ex. MIG 2007:12). Åldern är en del av identiteten (se t.ex. MIG 2011:11). Underårighet är en egenskap som följer av att födelsetiden visar att personen är under 18 år. Samtidigt med att det är den sökande som ska göra sin identitet och sina skyddsbehov sannolika har Migrationsverket en utredningsskyldighet och en serviceskyldighet under hela asylförfarandet. Enligt 23 § FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning och om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Denna s.k. officialprincip, som alltså innebär att en myndighet ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, följde tidigare av praxis. En motsvarande bestämmelse finns för förvaltningsdomstolarna i 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL. När det gäller frågan om bedömning av en sökandes ålder finns särskilda regler om åldersbedömning som redovisas nedan.

Den 1 maj 2017 infördes en bestämmelse i 13 kap. 17 § UtlL om tillfällig åldersbedömning i syfte att tidigarelägga åldersbedömningen av vissa ensamkommande som uppger att de är under 18 år och ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Om den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn ska Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt göra en åldersbedömning och fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut. Ett tillfälligt beslut om sökandens ålder gäller omedelbart. Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd. Enligt 13 kap. 18 § UtlL ska Migrationsverket ge sökanden tillfälle att genomgå en medicinsk ålderbedömning innan verket fattar ett tillfälligt beslut enligt 17 § som innebär att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre. En medicinsk ålderbedömning får utföras endast om

sökanden har gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för den medicinska åldersbedömningen ska betalas av staten.

Vid införandet av bestämmelsen om tillfällig åldersbedömning anförde regeringen följande.

Barn har särskilda rättigheter enligt bl.a. barnkonventionen. Frågan om en ensamkommande asylsökande är under eller över 18 år är av betydelse för hur asylärendet handläggs och för frågan om uppehållstillstånd. Åldern har även betydelse för mottagandet av den asylsökande. Enligt nuvarande ordning tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den sökandes ålder först i samband med det slutliga beslutet i asylärendet. Fram till dess godtas, utom i uppenbara fall, den ålder som den asylsökande uppgett. En följd av detta är att även de asylsökande som senare bedöms vara vuxna behandlas som barn under asylprocessen och får del av de rättigheter och förmåner som ska tillkomma barn. [...]

Regeringen anser att det inte är lämpligt att vuxna asylsökande bor tillsammans med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn. Resurser avsatta för barn ska inte heller gå till vuxna asylsökande. Utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv är nuvarande ordning därför inte tillfredsställande. Det är mot den bakgrunden angeläget att se över möjligheten att göra åldersbedömningar tidigare i asylprocessen. [...]

För att en bedömning av en asylsökandes ålder ska kunna göras tidigare i asylprocessen måste det finnas ett tillfredsställande beslutsunderlag. Med hänsyn till den utveckling som nu sker i fråga om metoderna för medicinsk åldersbedömning (se avsnitt 4.3) finns förutsättningar att införa en ordning som innebär att bedömningen av ålder ska göras tidigare i asylprocessen. Om en asylsökande uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn och det finns skäl att ifrågasätta uppgiften om att sökanden är under 18 år bör Migrationsverket inleda en utredning om sökandens ålder i syfte att så snart som möjligt kunna fatta ett tillfälligt beslut i frågan om sökanden ska anses ha fyllt 18 år eller ej. Ett tillfälligt beslut om sökandens ålder bör kunna fattas så snart Migrationsverket har uppfyllt sin utredningsskyldighet. Det får anses tillräckligt att myndigheten har gett den sökande möjlighet att komma in med skriftliga och muntliga uppgifter beträffande sin påstådda underårighet samt erbjudit sökanden att genomgå en medicinsk åldersbedömning i de fall där verket överväger att fatta ett beslut som innebär att den sökande bedöms vara 18 år eller äldre (se avsnitt 6.2 nedan). Om sökanden har gett sitt samtycke till att genomgå en medicinsk åldersbedömning ligger det i sakens natur att myndigheten också inväntar resultatet av denna innan ett tillfälligt beslut fattas. När det gäller synpunkten från *Barnombudsmannen* och *UNICEF Sverige* att Migrationsverket alltid ska inhämta uppgifter från socialtjänsten och andra personer som har träffat barnet innan verket fattar ett tillfälligt

beslut om ålder, kan konstateras att Migrationsverket ska se till att det finns ett fullgott beslutsunderlag. Precis som hittills kommer Migrationsverket att ha möjlighet att begära in uppgifter från socialtjänsten i enlighet med 17 kap. 1 § UtL i de fall där det kan anses befogat och kan antas bidra till utredningen. I den utsträckning som det därutöver krävs ytterligare utredning kan verket ge anvisningar till den sökande om vilken utredning som behövs (jfr MIG 2006:1). Det står också den sökande fritt att på eget initiativ lämna in sådan bevisning som han eller hon önskar åberopa som stöd för sin underårighet. Regeringen anser därför att det inte finns behov av att införa någon sådan skyldighet för Migrationsverket att inhämta uppgifter som *Barnombudsmannen* och *UNICEF Sverige* föreslår.

Med anledning av *Länsstyrelsen i Stockholms läns* ifrågasättande av om tillfälliga beslut om ålder är förenliga med det omarbetade asylprocedurdirektivet konstaterar regeringen att direktivet inte behandlar denna fråga utan endast frågan om läkarundersökningar som metod för att bedöma ålder. Det finns inget som talar för att det omarbetade asylprocedurdirektivet utgör hinder för att införa regler om tillfälliga beslut om ålder.¹⁴⁷

Enligt 4 kap. 21 d § UtF utför Rättsmedicinalverket på begäran av Migrationsverket medicinska åldersbedömningar i ärenden om uppehållstillstånd. Om en sökande har samtyckt till att genomgå en medicinsk åldersbedömning, ska Migrationsverket underrätta Rättsmedicinalverket om att en medicinsk åldersbedömning ska utföras. Underrättelsen ska innehålla (1) uppgifter om den sökandes namn, kön och ärendenummer hos Migrationsverket, (2) kontaktuppgifter till den sökande och, i förekommande fall, till den sökandes ställföreträdare, och (3) andra uppgifter som är nödvändiga för att en medicinsk åldersbedömning ska kunna utföras. Det rättsmedicinska utlåtandet om ålder ska sändas till Migrationsverket.

Av 8 kap. 10 h § UtF framgår vidare att Migrationsverket ska informera en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtL och uppger att han eller hon är ett ensamkommande barn, om att han eller hon kan komma att erbjudas att genomgå en medicinsk åldersbedömning. Informationen ska innehålla upplysningar om (1) undersökningsmetoden och eventuella konsekvenser som resultatet av den medicinska åldersbedömningen kan få för prövningen av ansökan om

¹⁴⁷ Prop. 2016/17:121, *Åldersbedömning tidigare i asylprocessen*, s. 11 ff.

uppehållstillstånd, och (2) att konsekvensen av ett nekat samtycke till medicinsk åldersbedömning utan godtagbar anledning kan bli att sökanden bedöms vara 18 år eller äldre. Informationen ska lämnas i samband med ansökan och på ett språk som den sökande kan förstå.

Skälen för förslaget

Om en sökande är underårig eller inte har betydelse för den enskilde, bl.a. i fråga om rättigheter under mottagandet och behov av särskilda förfarandegarantier under asylförfarandet, samt kan även ha betydelse för möjligheten att erhålla status som skyddsbehövande. Många sökande saknar dock identitetshandlingar eller andra bevis för hur gamla de är. Av olika anledningar förekommer det att sökande inte känner till eller inte vill uppge sitt födelsedatum. I dag gör Migrationsverket inom ramen för ett ärende om internationellt skydd en åldersbedömning av de sökande som uppger att de är under 18 år men där verket finner skäl att ifrågasätta det.¹⁴⁸ Det kan även förekomma att ett barn felaktigt uppger sig vara vuxen. Även i ett sådant fall är det viktigt att vid behov bedöma den sökandes ålder för att kunna avgöra om särskild lagstiftning gällande barn ska tillämpas. Åldersbedömning är vidare av vikt när det gäller att skapa förutsättningar för en god boendemiljö för barn, för att förbättra förutsättningarna att motverka människohandel och barnäktenskap samt för att tillse att samhällets resurser som avsatts för barn inte felaktigt går till vuxna sökande.

Multidisciplinär bedömning

Bestämmelserna om åldersbedömning i artikel 25 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. I de fall det föreligger tvivel om sökanden är underårig får den beslutande myndigheten – dvs. Migrationsverket (se avsnitt 5.3.3) – göra en multidisciplinär bedömning. Det är den beslutande myndigheten, dvs. Migrationsverket (se avsnitt 5.3.3), som ska göra den multidisciplinära bedömningen. Den multidisciplinära bedömningen kan inbegripa en intervju, en visuell bedömning utifrån utseende eller en

¹⁴⁸ SOU 2021:84, *Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen*, s. 52.

bedömning av dokumentation. Bedömningen kan också – i de fall det är möjligt – innehålla bedömningar om sökandens ålder som utförts av kvalificerade yrkesutövare. Åldersbedömningen får dock inte uteslutande baseras på sökandens utseende eller beteende (artikel 25.1).

Bedömningen är att Migrationsverket inom ramen för verkets utredningsansvar och remissförfaranden enligt 23 § respektive 26 § FL kan hämta in sakkunnigutlåtande i fråga om en sökandes ålder. Verket kan med stöd av dessa bestämmelser vända sig till sakkunniga inom olika relevanta yrkesgrupper utifrån vad som bedöms lämpligt i det enskilda fallet. Enligt asylprocedurförordningen kan de sakkunniga representera flera olika yrkesprofessioner, bl.a. socialarbetare, psykologer och barnläkare. Det rör sig alltså främst om yrkesutövare inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Migrationsverket ska därefter göra en samlad bedömning av sökandens ålder baserad på de inhämtade yttrandena tillsammans med övrigt utredningsmaterial i ärendet.

Migrationsverket har framhållit att ordningen med remissförfaranden enligt förvaltningslagen inte fungerar i praktiken med anledning av gällande sekretessbestämmelser inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Sekretess för uppgifter inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det innebär att det finns en presumtion för att en uppgift omfattas av sekretess. Av 26 kap. 1 § andra stycket OSL framgår att med socialtjänst avses bl.a. verksamheter enligt lagstiftningen om socialtjänst, enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Av 26 kap. 1 § fjärde stycket OSL framgår vidare att med socialtjänst jämföras bl.a. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlännningar.

Sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet regleras i 25 kap. OSL. Enligt 25 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne inte

lider men. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess även för uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts särskilt befogat med stark sekretess i verksamheter inom hälso- och sjukvården eftersom dessa verksamheter bygger på respekten för individens självbestämmande och integritet. Regeringen har uttalat att det vid överväganden om att utöka uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården finns tungt vägande motstående intressen att beakta. Utöver risken för ökat intrång i skyddet för den personliga integriteten är det framför allt frågan om påverkan på hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag som bör tillmätas betydelse. En farhåga är att ett ökat uppgiftslämnande kan leda till sådana förtroendeskadorna som medför att verksamheterna får svårare att utföra sina uppdrag.¹⁴⁹ Regeringen har i flera sammanhang bedömt att uppgiftsskyldigheter därmed inte bör omfatta uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess.¹⁵⁰

Det är angeläget att Migrationsverket – i de fall det är möjligt – kan få in åldersbedömningar från olika yrkesprofessioner inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att verket på ett fullgott och rättssäkert sätt ska kunna göra den åldersbedömning som föreskrivs i asylprocedurförordningen (artikel 25 och 53). Med hänsyn till detta bör sekretessen – trots risken för den personliga integriteten och för förtroendeskadorna för verksamheterna i fråga – kunna brytas i de fall Migrationsverket behöver uppgifterna för åldersbedömningen i ett ärende om internationellt skydd. Detta skulle kunna åstadkommas genom att antingen införa en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller en uppgiftsskyldighet i utlänningslagen som innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § OSL.

Både en sekretessbrytande bestämmelse enligt offentlighets- och sekretesslagen och en uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen innebär att en myndighet som innehar uppgifterna är skyldig att lämna ut dem vid begäran från en annan myndighet. En skillnad är dock att en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ger den utlämnande myndigheten möjlighet att avstå från att lämna ut uppgifterna om ett utlämnande skulle hindra

¹⁴⁹ Prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 129.

¹⁵⁰ Se t.ex. prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet*, s. 45–47 och prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 130.

arbetets behöriga gång (jfr 6 kap. 5 § OSL). En sådan begränsning förekommer inte vid uppgiftsskyldighet, om det inte särskilt regleras.

Som konstaterats ovan är det av stor vikt att Migrationsverket kan göra adekvata åldersbedömningar. Adekvata åldersbedömningar är avgörande för att kunna säkerställa den enskildes rättigheter under asylförfarandet, för att Migrationsverket ska kunna upprätthålla en god boendemiljö för barn samt för att möjliggöra materiellt riktiga beslut om internationellt skydd. Med hänsyn till detta är det en klar fördel om ett utlämnande regleras genom en uppgiftsskyldighet. En annan fördel med en uppgiftsskyldighet är att skyldigheten att lämna ut uppgifter blir tydligare för verksamheterna det träffar.

Det finns visserligen redan i dag en uppgiftsskyldighet för socialnämnden i förhållande till Migrationsverket i enlighet med 17 kap. 1 § UtlL. Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter av betydelse för att bl.a. avgöra ett ärende om uppehållstillstånd, och har tidigare bedömts omfatta uppgifter som behövs för Migrationsverkets åldersbedömning.¹⁵¹ Bedömningen är dock att en mer specifik uppgiftsskyldighet – som bryter sekretessen för sådana uppgifter som behövs för att ett sakkunnigutlåtande om ålder ska kunna lämnas – bör kunna medföra större möjligheter för Migrationsverket att få del av sådana sakkunnigutlåtanden än vad som är fallet i dag.

Av integritetsskäl bör uppgiftsskyldigheten utformas på ett sådant sätt att den endast omfattar sådana uppgifter som behövs för att ett sakkunnigutlåtande om ålder ska kunna lämnas. En sådan utformning bedöms kunna tillgodose Migrationsverkets behov av att få in sakkunnigutlåtanden om ålder samtidigt som den innebär att det inte sker ett onödigt stort intrång i skyddet för den personliga integriteten.

Det ovanstående talar för att införa en uppgiftsskyldighet som innebär att den som bedriver verksamhet där det gäller sekretess enligt 25 kap. 1 § eller 26 kap. 1 § OSL – trots sekretessen – på begäran av Migrationsverket ska lämna ut sådana uppgifter om en utlänning som behövs för att kunna lämna ett sakkunnigutlåtande om utlänningens ålder, om ett sådant utlåtande behövs i ett ärende om internationellt skydd. Förslaget bedöms vara proportionerligt med hänsyn till de motstående intressen som gör sig gällande.

¹⁵¹ Prop. 2016/17:121, *Åldersbedömning tidigare i asylprocessen*, s. 16.

Utformningen anses ge Migrationsverket tillgång till behövliga sakkunnigutlåtanden om ålder samtidigt som intrånget i den personliga integriteten begränsas så långt som möjligt. Det föreslås därför att en sådan uppgiftsskyldighet införs i 17 kap. UtlL.

Medicinska undersökningar

Om Migrationsverket efter en multidisciplinär bedömning anser att det fortsatt råder tvivel om sökandes ålder kan verket inom ramen för prövningen av en ansökan erbjuda sökanden att göra en medicinsk undersökning för att ”fastställa sökandes ålder” – som det uttrycks i asylprocedurförordningen. Det handlar dock i praktiken om att utröna huruvida sökanden är underårig eller inte. Om resultatet inte är entydigt vad gäller sökandens ålder, eller inkluderar ett åldersintervall under 18 år, ska medlemsstaterna utgå från att sökanden är underårig. Den medicinska undersökningen utförs idag av Rättsmedicinalverket på uppdrag av Migrationsverket. Det saknas skäl att frånga denna ordning. Den kompletterande nationella bestämmelsen i 4 kap. 21 d § UtlF ska därför vara kvar men anpassas utifrån att prövningsramen i det svenska asylofforandret ska begränsas till frågan om internationellt skydd (se avsnitt 5.3.1).

Bestämmelsen om information om medicinsk ålderbedömning i 8 kap. 10 h § UtlF ska upphävas då detta regleras i artikel 25.4 i asylprocedurförordningen med direkt tillämplighet.

Den svenska ordningen om tillfälliga beslut om ålder ska behållas

Frågan om tillfälliga beslut om sökandens ålder – så som den kommer till uttryck i svensk rätt – behandlas inte i asylprocedurförordningen. Förordningen föreskriver alltså inget särskilt förfarande med tillfälliga beslut om ålder och således inte heller bestämmelser om effektivt rättsmedel mot sådana beslut. Det får därför anses stå medlemsstaterna fritt att ha ett sådant förfarande under förutsättning att förordningens bestämmelser i övrigt respekteras.

Nuvarande ordning med tillfälliga beslut innebär att Migrationsverket, om det finns skäl att ifrågasätta att sökanden är under 18 år, så snart som möjligt ska göra en åldersbedömning och

fatta ett tillfälligt beslut om sökandens ålder. Om det är uppenbart att sökanden är 18 år eller äldre krävs dock inte någon sådan åldersbedömning eller något sådant beslut. Ett slutligt ställningstagande till sökandens ålder ska göras i samband med det slutliga beslutet i ärendet om uppehållstillstånd. Ett tillfälligt beslut om ålder kan överklagas särskilt enligt 14 kap. 8 b § UtIL.

Nuvarande ordning om tillfälliga beslut om ålder infördes den 1 maj 2017. Regeringen ansåg att det utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv fanns skäl att ändra den då gällande ordningen som innebar att Migrationsverket som huvudregel tog ställning till en sökandes ålder först i samband med det slutliga beslutet. Regeringen gjorde följande uttalanden.

Barn har särskilda rättigheter enligt bl.a. barnkonventionen. Frågan om en ensamkommande asylsökande är under eller över 18 år är av betydelse för hur asylärendet handläggs och för frågan om uppehållstillstånd. Åldern har även betydelse för mottagandet av den asylsökande. Enligt nuvarande ordning tar Migrationsverket som huvudregel ställning till den sökandes ålder först i samband med det slutliga beslutet i asylärendet. Fram till dess godtas, utom i uppenbara fall, den ålder som den asylsökande uppgett. En följd av detta är att även de asylsökande som senare bedöms vara vuxna behandlas som barn under asylprocessen och får del av de rättigheter och förmåner som ska tillkomma barn.

Regeringen anser att det inte är lämpligt att vuxna asylsökande bor tillsammans med ensamkommande barn på boenden som är anpassade för barn. Resurser avsatta för barn ska inte heller gå till vuxna asylsökande. Utifrån såväl ett barnrättsperspektiv som ett ekonomiskt perspektiv är nuvarande ordning därför inte tillfredsställande. Det är mot den bakgrunden angeläget att se över möjligheten att göra åldersbedömningar tidigare i asylprocessen.¹⁵²

Bedömningen är att de svenska bestämmelserna om tillfälliga beslut om ålder inte påverkar på asylprocedurförordningens bestämmelser om åldersbedömning. Det står vidare klart att Migrationsverkets åldersbedömningar får direkt inverkan på både asylförfarandet och mottagandet av sökanden. I praktiken har Migrationsverkets åldersbedömningar dock även betydelse i andra sammanhang, i förhållande till andra myndigheter och aktörer. De svenska bestämmelserna om tillfälliga beslut kan sägas bidra till en tydligare formalisering av den åldersbedömning som ska göras enligt

¹⁵² Prop. 2016/17:121, *Åldersbedömning tidigare i asylprocessen*, s. 11.

asylprocedurförordningen. Med hänsyn till detta och till de skäl som låg bakom införandet bör den svenska ordningen om tillfälliga beslut om ålder behållas.

Den svenska bestämmelsen i 13 kap. 17 § UtL behöver dock anpassas. Bestämmelser om under vilka förutsättningar och hur en ålderbedömning ska göras finns i artikel 25 i asylprocedurförordningen. Den artikeln är som ovan konstaterats direkt tillämplig. Den svenska bestämmelsen ska därför inte reglera detta. I stället ska bestämmelsen ta sikte på just *tillfälliga beslut* om ålder och den *skyndsambhet* som bör råda vid såväl åldersbedömningen som vid meddelande av tillfälliga beslut om ålder. Vidare behöver den svenska bestämmelsen anpassas så att tillfälliga beslut om ålder stämmer överens med bestämmelserna om ålderbedömning i asylprocedurförordningen. Detta innebär att den i fortsättningen inte ska vara begränsad till sökanden som är ensamkommande barn, eftersom någon sådan begränsning inte finns i asylprocedurförordningen. Den svenska bestämmelsen behöver också anpassas utifrån att systematiken i det svenska asylförfarandet förändras och prövningsramen blir begränsad till frågan om internationellt skydd (se avsnitt 5.3.1).

5.3.9 Göra, registrera och lämna in en ansökan om internationellt skydd

Förslag: I enlighet med artikel 28.3 ska i svensk rätt föreskrivas att Migrationsverket i särskilda fall får anse att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in personligen när Migrationsverket har kontrollerat att sökanden är fysiskt närvarande på svenskt territorium vid tidpunkten för registreringen eller inlämnandet av en ansökan. I svensk rätt ska också, i enlighet med artikel 28.4, föreskrivas att sökanden som inte kan inställa sig personligen på grund av varaktiga allvarliga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll ska ha möjlighet att lämna in ansökan om internationellt skydd med hjälp av ett formulär. Dessa bestämmelser ska införas på förordningsnivå.

Asylprocedurförordningen

Göra en ansökan (viljeyttring)

Av artikel 26.1 i asylprocedurförordningen följer att en ansökan om internationellt skydd ska anses ha gjorts när en tredjelandsmedborgare eller statslös person, inbegripet ett ensamkommande barn, personligen till en behörig myndighet som avses i artikel 4.1 och 4.2 uttrycker en önskan om att erhålla internationellt skydd från en medlemsstat (se avsnitt 5.3.3 om behöriga myndigheter). Om tjänstemän från den behöriga myndigheten hyser tvivel om huruvida ett visst uttalande ska betraktas som en ansökan om internationellt skydd ska de uttryckligen fråga personen om han eller hon önskar erhålla internationellt skydd.

Enligt artikel 26.2 ska de myndigheter som ansvarar för mottagningsanläggningarna i enlighet med det nya omarbetade mottagandedirektivet – när så är relevant – informeras om att en ansökan har gjorts. För tredjelandsmedborgare som är föremål för den screening som avses i artikel 5.1 i screeningförordningen, får medlemsstaterna välja att tillämpa denna punkt efter det att screeningen har avslutats.

Registrera en ansökan som görs (viljeyttring)

Enligt artikel 27.1 ska de behöriga myndigheterna registrera en ansökan om internationellt skydd utan dröjsmål och i alla händelser senast fem dagar efter det att ansökan gjorts. Av bestämmelsen framgår vilken information som ska registreras. Sådan information är bl.a. sökandens namn, födelsedatum och födelseort, kön, medborgarskap eller det förhållande att sökanden är statslös, familjemedlemmar och syskon. Registrering ska också ske av information om typ, nummer och giltighetstid för varje identitets- eller resehandling som sökanden har och det land som utfärdat handlingen och andra handlingar som sökanden har gett in och som den behöriga myndigheten anser vara relevanta för att identifiera honom eller henne, för förfarandet för internationellt skydd och för fastställandet av ansvarig medlemsstat, om detta finns tillgängligt. Vidare ska datum och ort för ansökan och den myndighet hos vilken

ansökan gjordes registreras. Även sökandens vistelseort, bostadsort eller bostadsadress och, i förekommande fall, ett telefonnummer och en e-postadress där sökanden kan nå ska registreras.

Av artikel 27.2 följer att om en person uppger sig inte ha något medborgarskap ska detta förhållande tydligt registreras i avvaktan på fastställandet av om personen är statslös.

Av artikel 27.3 följer att om en ansökan görs till en myndighet som har till uppgift att ta emot ansökningar som görs om internationellt skydd och som inte är ansvarig för att registrera ansökningar, ska den myndigheten utan dröjsmål och senast inom tre arbetsdagar från det att ansökan gjordes underrätta den myndighet som är ansvarig för att registrera ansökningar. Den myndighet som är ansvarig för att registrera ansökningar ska registrera ansökan så snart som möjligt och senast fem dagar från det att den har tagit emot informationen.

Lämna in en ansökan (handlingen som formaliserar ansökan)

Enligt artikel 28.1 ska sökanden lämna in ansökan till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där ansökan görs så snart som möjligt och senast 21 dagar från det att ansökan registreras, om inte punkt 6 i denna artikel är tillämplig, förutsatt att han eller hon ges en faktisk möjlighet att göra detta i enlighet med denna artikel. Om ansökan inte lämnas in till den beslutande myndigheten ska den behöriga myndigheten utan dröjsmål underrätta den beslutande myndigheten om att en ansökan har lämnats in.

Av artikel 28.2 följer att sökanden – efter en överföring i enlighet med artikel 46 i asyl- och migrationshanteringsförordningen – ska lämna in ansökan till de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten så snart som möjligt och senast 21 dagar från det att sökanden identifierar sig för de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten.

Enligt artikel 28.3 första stycket ska en ansökan lämnas in personligen på en angiven dag och plats och, om en sådan meddelats, vid en angiven tidpunkt. De behöriga myndigheterna ska meddela sökanden dagen och platsen i fråga. De behöriga myndigheterna får meddela sökanden en tidpunkt. Av artikel 28.3 andra stycket följer att medlemsstaterna i nationell rätt får föreskriva att en ansökan ska

anses ha lämnats in personligen när den behöriga myndigheten kontrollerar att sökanden är fysiskt närvarande på medlemsstatens territorium vid tidpunkten för registreringen eller inlämnandet av en ansökan.

Av artikel 28.4 framgår att medlemsstaterna i nationell rätt även får föreskriva undantag från att ansökan ska lämnas in personligen på angiven dag och plats – genom att föreskriva en möjlighet för sökanden att lämna in en ansökan med hjälp av ett formulär – om sökanden inte kan inställa sig personligen på grund av varaktiga allvarliga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll, såsom långvarig sjukhusvistelse.

Av artikel 28.5 följer att om ett oproportionellt stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer gör en ansökan om internationellt skydd inom samma tidsperiod, med följderna att det blir omöjligt att ge varje sökande en bokad tid inom den tidsfrist som avses i punkt 1, ska sökanden, vid tillämpning av punkt 3 första stycket, ges en bokad tid för att lämna in sin ansökan vid ett datum som infaller senast två månader från registreringen av ansökan.

Enligt artikel 28.6 första stycket ska sökande när de lämnar in en ansökan så snart som möjligt lägga fram alla faktorer och handlingar som de förfogar över enligt artikel 4.2 i skyddsgrundsförordningen som krävs för att underbygga ansökan. Efter det att sökandena har lämnat in sin ansökan, särskilt vid deras personliga intervju, ska de få lägga fram alla ytterligare faktorer som är relevanta för prövningen, fram till dess att ett beslut inom ramen för det administrativa förfarandet har fattats om deras ansökan. Av andra stycket följer att medlemsstaterna får fastställa en tidsfrist inom den tidsramen för framläggande av dessa ytterligare faktorer, vilken sökanden ska sträva efter att följa.

Enligt artikel 28.7 får medlemsstaterna organisera tillgången till förfarandet på ett sådant sätt att ansökan görs, registreras eller lämnas in samtidigt. Om en ansökan görs, registreras eller lämnas in samtidigt ska sökandena få lägga fram alla faktorer och handlingar som de förfogar över i enlighet med artikel 4.2 i skyddsgrundsförordningen som krävs för att underbygga deras ansökan under den personliga intervjun. Dessutom ska sökandena tillåtas att lägga fram eventuella ytterligare faktorer som är relevanta för prövningen av deras ansökan, fram till dess att ett beslut om deras ansökan fattas inom ramen för det administrativa förfarandet. Medlemsstaterna får

fastställa en tidsfrist inom den tidsramen för framläggande av dessa ytterligare faktorer, vilken sökanden ska sträva efter att följa.

Gällande rätt

Göra och registrera en ansökan som görs (viljeyttring)

Artikel 26 i asylprocedurförordningen om att göra en ansökan om internationellt skydd, dvs. i de fall en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttrycker en önskan om internationellt skydd (viljeyttring) saknar direkt motsvarighet i det omarbetade asylprocedurdirektivet. När det gäller artikel 27 i asylprocedurförordningen om registrering av ansökningar (viljeyttringar) finns motsvarande bestämmelse i det omarbetade asylprocedurförordningen.

Det finns i dag inga svenska bestämmelser om att göra och registrera en ansökan (viljeyttring) om att erhålla internationellt skydd.

Lämna in en ansökan (handlingen som formaliserar ansökan)

I det omarbetade asylprocedurdirektivet finns en möjlighet för medlemsstater att kräva att en ansökan om internationellt skydd lämnas in personligen. Detta nämns endast i förbifarten i förarbetena vid genomförandet av direktivet.¹⁵³ Det har i övrigt inte kommenterats eller införts en sådan bestämmelse i svensk rätt. I praktiken fungerar det svenska asylförfarandet emellertid på det sättet att en ansökan om internationellt skydd som regel lämnas in personligen av sökanden.

Tillgången till förfarandet

Enligt den nuvarande svenska ordningen lämnas en ansökan om internationellt skydd in och registreras vid samma tillfälle. Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet anförde regeringen följande.

¹⁵³ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*.

En asylansökan ska enligt 4 kap. 20 § UtlF ges in till Migrationsverket. Om en person ansöker om asyl hos Migrationsverket sker samtidigt en registrering av ansökan. Enligt Migrationsverkets handbok för migrationsärenden ska en sökande som uppsöker någon av verkets ansökningsenheter i syfte att söka asyl ha blivit registrerad innan han eller hon lämnar lokalerna. Det som utgör tre olika moment i det omarbetade asylprocedurdirektivet – ansökan om asyl, registrering av ansökan och inlämnande av ansökan – utgör normalt ett sammanhållet moment hos Migrationsverket. En skriftlig asylansökan som getts in till Migrationsverket är en allmän handling (jfr 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, förkortad TF) på vilken bestämmelserna om allmänna handlingar är tillämpliga. Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Av 5 kap. 1 § första stycket OSL framgår att en allmän handling som huvudregel ska registreras så snart den kommit in till eller upprättats hos en myndighet. De undantag som föreskrivs torde normalt inte vara relevanta för en asylansökan. Justitieombudsmannen har uttalat att handlingar som omfattas av registreringsskyldighet ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt samma dag som – eller senast dagen efter – handlingen kom in eller upprättades (JO 2002/03 s. 491). Det finns alltså redan i dag krav på att allmänna handlingar, som asylansökningar, ska registreras omgående. En handling ska alltid registreras som inkommen den dag handlingen kom in till myndigheten. Detta gäller även om själva registreringsåtgärden inte sker samma dag som handlingen faktiskt kom in. När det gäller ansökningar om asyl som görs hos andra myndigheter än Migrationsverket kan följande konstateras. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en skyldighet enligt 7 kap. 2 § UtlF att omedelbart underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning eller utvisning som ska prövas av verket, vilket normalt är fallet då en utlänning ansöker om asyl. Därutöver gäller att svenska myndigheter har en allmän serviceskyldighet som följer framförallt av 4 § FL. Bestämmelsen innebär att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet bör myndigheten hjälpa honom eller henne till rätta. Även personer som inte har ställning som part ska få denna service. Myndigheter som typiskt sett kan komma i kontakt med personer som vill söka asyl är Polismyndigheten (särskilt gränspolisen), Tullverket och Kustbevakningen och det ligger inom deras serviceskyldighet att hänvisa personen i fråga till Migrationsverket. I praktiken finns ett nära samarbete mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Den person som säger att han eller hon söker asyl försätts normalt i omedelbar kontakt med Migrationsverket, som sedan tar emot och registrerar asylansökan enligt vad som redovisats ovan. Bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar och myndigheters serviceskyldighet

är grundläggande regler som gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Det förekommer även i andra situationer att enskilda vänder sig till fel myndighet och då blir hänvisade rätt. Regeringen anser att den reglering som finns innebär att en asylansökan kommer att registreras inom den tid som direktivet föreskriver. Det är inte lämpligt att införa särskilda regler om diarieföring för just asylansökningar.¹⁵⁴

Skälen för förslaget

Göra och registrera en ansökan som görs (viljeyttring)

Bestämmelserna om att göra och registrera en ansökan som görs om internationellt skydd (viljeyttring) som finns i artiklarna 26 och 27 är direkt tillämpliga och medför inga författningsändringar.

Lämna in en ansökan (den skriftliga ansökan)

Möjligheterna till undantag från asylprocedurförordningens krav på att en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in personligen bör utnyttjas eftersom sådan flexibilitet bedöms kunna effektivisera och förenkla asyلفörfarandet. Sådana undantagsbestämmelser bör därför införas i svensk rätt. I enlighet med artikel 28.3 bör i svensk rätt därför föreskrivas att Migrationsverket får anse att en ansökan har lämnats in personligen, när verket har kontrollerat att sökanden är fysiskt närvarande på svenskt territorium vid tidpunkten för registreringen eller inlämnandet av en ansökan. För tydlighetens skull bör det i författningstexten anges att det är Migrationsverket som ansvarar för kontrollen enligt artikel 28.3. Detta hindrar dock inte att Migrationsverket ber andra aktörer, t.ex. polisen, om hjälp för att utföra den faktiska kontrollen som i sin tur rapporterar till verket. I svensk rätt bör också, i enlighet med artikel 28.4, föreskrivas att sökanden som inte kan inställa sig personligen på grund av varaktiga allvariga omständigheter som ligger utanför hans eller hennes kontroll ska ha möjlighet att lämna in ansökan om internationellt skydd med hjälp av ett formulär. Det ska i sammanhanget understrykas att det är fråga om undantag i särskilda situationer eftersom den fysiska närvaron vid inlämnande av en ansökan normalt sett är av särskild vikt.

¹⁵⁴ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 33 f.

De aktuella undantagsbestämmelserna kan införas på förordningsnivå, lämpligen i utlänningsförordningen i nära anslutning till bestämmelserna om att göra, registrera och lämna in ansökan om internationellt skydd.

Tillgången till förfarandet

Den nuvarande svenska ordningen med ett sammanhållet moment kommer svårigen att kunna upprätthållas i samtliga fall av ansökningar om internationellt skydd. Den svenska ordningen innehåller i egentlig mening inte ett moment att *göra* en ansökan i form av viljeyttring på det sätt som regleras i asylprocedurförordningen. Den svenska ordningen som innebär att ansökningar registrerades först vid inlämnandet av den handling som formaliserar ansökan kan inte heller behållas med hänvisning till artikel 27 i asylprocedurförordningen som direkt reglerar *att* och *när* viljeyttringar ska registreras. Som framgår av avsnitt 5.3.3 lämnas förslag på kompletterande svenska bestämmelser om behöriga myndigheter som ska ta emot och registrera viljeyttringar samt till vilken myndighet den handling som formaliserar ansökan ska lämnas in. Det saknas skäl att ytterligare reglera tillgången till förfarandet. Artikel 28.7 i asylprocedurförordningen om att medlemsstaterna får organisera tillgången till förfarandet på sådant sätt att ansökan om internationellt skydd görs, registreras och lämnas in samtidigt medför därför inte några författningsändringar.

5.3.10 Handlingar som ska tillhandahållas sökanden

Förslag: Artikel 29 i asylprocedurförordningen om handlingar som ska tillhandahållas sökanden är direkt tillämplig.

För att säkerhetsställa tydlighet ska Migrationsverket i svensk rätt uttryckligen anges som den behöriga myndigheten som ansvarar för att tillhandahålla sökanden de handlingar som avses enligt artikeln. En sådan bestämmelse kan införas på förordningsnivå.

Asylprocedurförordningen

Artikel 29 reglerar handlingar som ska tillhandahållas sökanden. Enligt artikel 29.1 ska de behöriga myndigheterna tillhandahålla sökanden en handling i hans eller hennes eget namn som anger att en ansökan har gjorts och registrerats. Handlingen ska tillhandahållas sökanden i samband med registreringen av en ansökan om internationellt skydd, eller då det är fråga om en överföring enligt artikel 46 i asyl- och migrationshanteringsförordningen när sökanden identifierar sig för de behöriga myndigheterna. Handlingen ska vara giltig till dess att den handling som avses i artikel 29.4 har utfärdats.

Av artikel 29.4 framgår att när en ansökan har lämnats in i enlighet med artikel 28 ska de behöriga myndigheterna utfärda en handling som ska omfatta vissa i artikeln uppräknade följande uppgifter, bl.a. sökandens namn och medborgarskap, vilken myndighet som utfärdat handlingen och handlingens giltighetstid, personens status som sökande samt uppgift om att sökanden har rätt att stanna kvar på den medlemsstatens territorium i syfte att få ansökan prövad och uppgift om huruvida sökanden har rätt att fritt förflytta sig inom hela eller en del av den medlemsstatens territorium. Uppgifterna ska uppdateras vid behov.

Enligt artikel 29.7 behöver de handlingar som avses i denna artikel inte utgöra identitetsbevis men ska anses vara tillräckliga medel för att sökande ska kunna identifiera sig för nationella myndigheter och få tillgång till sina rättigheter under hela förfarandet för internationellt skydd.

Av artikel 29.9 framgår vidare att giltighetstiden för handlingen i artikel 29.4 inte utgör en rätt att stanna kvar om den rätten har upphört att gälla eller tillfälligt upphävts i enlighet med asylprocedurförordningen.

Skälen för förslaget

Det finns inte några motsvarande bestämmelser om tillhandahållande av handlingar till sökanden i de tidigare asylprocedurdirektiven. Den motsvarande svenska bestämmelsen finns i nuvarande 2 b § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad FMA. Av den följer att

Migrationsverket ska förse utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande med ett dokument som intygar att innehavaren är sökande. Detta gäller dock inte om utlänningen hålls i förvar. I övrigt saknas svenska bestämmelser om att sökanden ska tillhandahållas handling som anger att en ansökan om internationellt skydd har gjorts och registrerats.

Artikel 29 i asylprocedurförordningen är direkt tillämplig. Motsvarande svenska bestämmelse i 2 b § FMA bör därför upphävas. Bestämmelsen kommer dock ersättas av 6 § föreslagna mottagandeförordningen (se avsnitt 11.4.3). Något förslag om upphävande behövs därför inte.

För att säkerhetsställa tydlighet bör Migrationsverket i svensk rätt dock uttryckligen anges som den behöriga myndigheten som ansvarar för att tillhandahålla sökanden de handlingar som avses enligt artikel 29 i asylprocedurförordningen. Sådan bestämmelse kan införas på förordningsnivå. Artikel 29 medför i övrigt inte några författningsändringar.

5.3.11 Ansökningar för vuxna i beroendeställning, medföljande barn och ensamkommande barn

Förslag: Det bör i svensk rätt föreskrivas att artikel 32.2 första stycket får tillämpas på ett medföljande barn som föds eller närvarar under det administrativa förfarandet. Bestämmelsen kan införas på förordningsnivå.

Asylprocedurförordningen

Vuxna i beroendeställning

Artikel 31 innehåller bestämmelser om ansökningar om internationellt skydd för vuxna i beroendeställning. Av artikel 31.1 följer att för en vuxen person som behöver hjälp för att utöva sin rättsliga handlingsförmåga i enlighet med nationell rätt (vuxen person i beroendeställning) får en vuxen som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för honom eller henne göra och lämna in en ansökan på den personens vägnar.

Enligt artikel 31.2 ska den vuxna personen i beroendeställning närvara vid inlämnandet av ansökan, utom om det finns motiverade skäl för att han eller hon inte kan eller bör närvara eller, om en sådan möjlighet föreskrivs i nationell rätt, ansökan lämnas in med hjälp av ett formulär.

Medföljande barn

Artikel 32 reglerar ansökningar på medföljande barns vägnar. Enligt artikel 32.1 ska ett medföljande barn ha rätt att lämna in en ansökan i eget namn om han eller hon har rättslig handlingsförmåga enligt nationell rätt i den berörda medlemsstaten. Om det medföljande barnet inte har rättslig handlingsförmåga enligt nationell rätt i den berörda medlemsstaten ska en förälder eller en annan vuxen person, såsom en rättslig vårdnadshavare eller en myndighet för skydd av barn, som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för den underåriga lämna in ansökan på den underårigas vägnar.

Av artikel 32.2 första stycket följer att när det gäller ett medföljande barn som inte har rättslig handlingsförmåga enligt nationell rätt i den berörda medlemsstaten och som vid den tidpunkt då föräldern eller en annan vuxen som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för honom eller henne gör eller lämnar in ansökan om internationellt skydd befinner sig på samma medlemsstats territorium, särskilt om den underåriga inte har några andra lagliga möjligheter att stanna kvar på samma medlemsstats territorium, ska en ansökan som görs och lämnas in av en förälder eller en annan vuxen som enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten ansvarar för honom eller henne även betraktas som en ansökan om internationellt skydd som görs och lämnas in på den underårigas vägnar. Enligt andra stycket får medlemsstaterna besluta att tillämpa första stycket även på ett medföljande barn som föds eller är närvarande under det administrativa förfarandet.

Av artikel 32.3 följer att om den förälder eller den vuxna person som ansvarar för det medföljande barn som avses i punkt 2 lämnar in ansökan på den underårigas vägnar, ska den underåriga närvara vid inlämnandet av ansökan, utom i de fall då det finns motiverade skäl för att den underåriga inte kan eller bör närvara eller, om en sådan

möjlighet föreskrivs i nationell rätt, ansökan på den underårigas vägnar lämnas in med hjälp av ett formulär.

Ensamkommande barn

Artikel 33 reglerar ensamkommande barns ansökningar. Av artikel 33.1 följer att ett ensamkommande barn ska ha rätt att lämna in en ansökan i eget namn om han eller hon har rättslig handlingsförmåga enligt nationell rätt i den berörda medlemsstaten. Det ensamkommande barnet ska därför informeras om åldern för rättslig handlingsförmåga i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Om det ensamkommande barnet inte har rättslig handlingsförmåga enligt nationell rätt i den berörda medlemsstaten, ska en företrädare eller en person som avses i artikel 23.2 a lämna in ansökan på hans eller hennes vägnar.

Av artikel 33.3 följer att om företrädaren för ett ensamkommande barn eller en person som avses i artikel 23.2 a lämnar in ansökan på den underårigas vägnar, ska den underåriga närvara vid inlämnandet av ansökan, utom i de fall då det finns motiverade skäl till att den underåriga inte kan eller bör närvara eller, om en sådan möjlighet föreskrivs i nationell rätt, ansökan lämnas in med hjälp av ett formulär.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelser om ansökningar för vuxna i beroendeställning och medföljande barn som finns i artiklarna 31 och 32 i asylprocedurförordningen finns också i allt väsentlig i det omarbetade asylprocedurdirektivet. När det gäller ansökningar för ensamkommande barn i artikel 33 i asylprocedurförordningen saknar det emellertid direkt motsvarighet i det omarbetade asylprocedurdirektivet.

En grundläggande princip inom svensk förvaltningsrätt är att var och en med rättskapacitet som vill ansöka om en förmån kan göra detta. Några undantag från denna princip finns inte.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet* s. 173.

Omyndiga barn (barn under 18 år) har i svensk lagstiftning inte getts processbehörighet i fråga om uppehållstillstånd. De kan inte heller själva genom fullmakt överföra sådan rätt till ombud. Migrationsöverdomstolen har i ett antal beslut konstaterat att omyndiga barn i ärenden om uppehållstillstånd måste företrädas av vårdnadshavare eller annan legal ställföreträdare. Ansökan ska avvisas om det saknas styrkt legalt ställföreträdarskap för barnet (MIG 2009:17, Migrationsöverdomstolens beslut den 25 maj 2009 i mål nr UM 6658-08 och UM 6595-08).

Enligt svensk rätt utgörs ställföreträdare för barn normalt av vårdnadshavare eller av särskilt förordnad förmyndare. Som huvudregel gäller att vem som ska anses som vårdnadshavare ska avgöras enligt lagen i det land där barnet har sitt hemvist, den s.k. domicilprincipen.¹⁵⁶ En vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör ett barns personliga angelägenheter (6 kap. 11 § föräldrabalken). Om ett barn har två vårdnadshavare tillfaller denna rättighet och skyldighet dem tillsammans. Om en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan skjutas upp, bestämmer den andre ensam. En vårdnadshavare får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det (6 kap. 13 § föräldrabalken). Som exempel på ingripande betydelse har nämnts frågor som rör barnets skolgång eller bosättning.¹⁵⁷ Ansökan om internationellt skydd för ett barn får anses vara ett sådant beslut av ingripande betydelse. En sådan ansökan har nämligen stor inverkan på ett barns personliga förhållanden.

Regeringen har vid genomförandet av första asylprocedurdirektivet uttalat att för barn som anländer till Sverige tillsammans med någon av sina vårdnadshavare är det vårdnadshavaren som för barnets talan i ärenden om internationellt skydd.¹⁵⁸ Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet anförde regeringen vidare att ett barns vårdnadshavare alltid kan ansöka om internationellt skydd för barnets räkning, liksom en god man som förordnats enligt lagen om god man för ensamkommande barn.

¹⁵⁶ Jfr prop. 2004/05:136, *Stärkt skydd för ensamkommande barn*, s. 24 f.

¹⁵⁷ Prop. 1975/76:170, *om ändring i föräldrabalken, m.m.*, s. 178.

¹⁵⁸ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 173 f.

Regeringen ansåg därför att svensk rätt uppfyller direktivets krav i fråga om vem som kan ansöka om asyl för en underårig person.¹⁵⁹ Migrationsöverdomstolen har också funnit att resultat av dna-analys som visat att föräldraskap tillsammans med att det inte framkommit något som talar emot föräldrarnas ställföreträdarskap varit tillräckligt för att föräldrarna ska ha rätt att företräda sitt barn.¹⁶⁰

När det gäller ensamkommande barn kan enligt svensk rätt en god man som förordnats enligt lagen om god man för ensamkommande barn ansöka om uppehållstillstånd för barnets räkning. Om en god man inte är förordnad är, enligt 18 kap. 3 § UtlL, den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare i Sverige ställföreträdare för barnet och kan i egenskap av sådan ansöka om uppehållstillstånd för barnet i det mål eller ärende som förordnandet avser. I 18 kap. 4 § UtlL finns därutöver bestämmelser om skyldighet för god man eller offentligt biträde att ansöka om uppehållstillstånd för ett barns räkning, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om en sådan god man inte är förordnad, gäller vad som nu sagts i stället den som är förordnad som offentligt biträde för barnet.

Skälen för förslaget

Bestämmelsen i artikel 32.1 i asylprocedurförordningen om ansökningar för medföljande barn är direkt tillämplig.

Det saknas behov av författningsändringar med anledning av artikel 32.1. Det finns inte heller skäl att i detta sammanhang ge närmare vägledning i denna fråga utöver vad som redovisats ovan. Det bör i stället överlämnas till rättstillämpningen att närmare utveckla tillämpningen av artikel 32.1.

I artikel 32.2 andra stycket ges medlemsstaterna möjlighet att tillämpa artikel 32.2 första stycket på ett barn till sökande som föds eller närvarar under det administrativa förfarandet. Möjligheten att tillämpa samma förfarande för barn i liknande situationer medför fördelar för såväl effektiviteten som rättssäkerheten i asylförfarandet. Gemensamma bestämmelser för barn i liknande situationer förenklar också för såväl rättstillämparen som sökanden.

¹⁵⁹ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 35 f.

¹⁶⁰ MIG 2012:1, Migrationsöverdomstolens dom den 18 januari 2012, mål nr UM10897-10.

Möjligheten att tillämpa första stycket i artikel 32.2 på barn som föds i Sverige eller ansluter sig till sökande under det administrativa förfarandet ger också ett större skydd för barn i asylprocessen. Det har inte framkommit några skäl mot att nyttja möjligheten att tillämpa artikel 32.2 första stycket på barn som föds här eller ansluter sig till sökande under det administrativa förfarandet. En sådan bestämmelse bör därför införas i svensk rätt.

Möjligheten att i enlighet med artiklarna 31.2, 32.3 och 33.3 lämna in en ansökan med hjälp av ett formulär bör inte nyttjas. I de nämnda bestämmelserna finns redan möjlighet att göra undantag från kravet att den vuxna i beroendeställning eller den underåriga ska närvara vid inlämnande av ansökan i de fall det finns motiverade skäl till det. Ytterligare möjlighet att lämna in en ansökan för någon annans räkning utan personlig närvaro – och utan att några starkt motiverade skäl till utevaron föreligger – bedöms varken ligga i sökandes intresse eller vara till gagn för asylförfarandet. Det är också utifrån rättssäkerhetsaspekter och allmänna principer så som barns bästa av vikt att myndighetspersonal träffar sökanden i de fall det är möjligt. En möjlighet för en vuxen i beroendeställning eller underårig att lämna in en ansökan med hjälp av ett formulär bör därför inte införas i svensk rätt.

Artiklarna 31–33 i asylprocedurförordningen om ansökningar om internationellt skydd för vuxna i beroendeställning, medföljande barn och ensamkommande barn är i övrigt direkt tillämpliga och medför inte några ytterligare författningsåtgärder.

5.3.12 Prövningen av ansökningar om internationellt skydd

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 34 om prövningen av en ansökan är direkt tillämpliga och medför inte några författningsåtgärder.

Asylprocedurförordningen

Av artikel 34.1 följer att den beslutande myndigheten ska pröva och fatta beslut om ansökningar om internationellt skydd i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II.

Enligt artikel 34.2 ska den beslutande myndigheten fatta beslut om ansökningar om internationellt skydd efter vederbörlig bedömning av om en ansökan kan tas upp till prövning eller efter vederbörlig sakprövning av ansökan. Den beslutande myndigheten ska pröva ansökningarna objektivt, opartiskt och på individuell basis. Vid prövningen av en ansökan ska den beslutande myndigheten beakta bl.a. relevanta uttalanden och relevant dokumentation som läggs fram av sökanden, relevant, precis och aktuell information som avser den rådande situationen i sökandens ursprungsland vid tidpunkten beslutet om ansökan, sökandens individuella ställning och personliga omständigheter, huruvida sökanden rimligen kan förväntas begagna sig av skyddet i ett annat land där han eller hon kan hävda medborgarskap.

Av artikel 34.3 och 34.4 framgår att den personal som prövar ansökningar och fattar beslut ska ha lämplig kunskap och ska ha fått fortbildning. De ska ha möjlighet att vid behov inhämta råd från experter i särskilda frågor, t.ex. medicinska frågor, kulturella frågor, religionsfrågor, frågor som rör psykisk hälsa samt barn- eller könsrelaterade frågor. De får vid behov rådfråga asylbyrå i enlighet med artikel 10.2 b i förordningen om Europeiska unionens asylbyrå¹⁶¹. Handlingar som den beslutande myndigheten anser vara relevanta för prövningen av ansökningar ska översättas om så är nödvändigt för prövningen.

Av artikel 34.5 framgår vidare att den beslutande myndigheten får prioritera prövningen av en ansökan om internationellt skydd särskilt om

- a) den bedömer att ansökan kan förväntas vara välgrundad,
- b) sökanden har särskilda mottagningsbehov i den mening som avses i artikel 24 i det nya omarbetade mottagandedirektivet eller behöver särskilda förfarandegarantier enligt artiklarna 20-23 i denna förordning, särskilt om han eller hon är ett ensamkommande barn,
- c) det finns skälig anledning att betrakta sökanden som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i medlemsstaten,

¹⁶¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

- d) ansökan är en efterföljande ansökan,
- e) sökanden har varit föremål för ett beslut i enlighet med artikel 23.2 e i det nya omarbetade mottagandedirektivet, har varit inblandad i att orsaka olägenheter för allmänheten eller har utfört brottsliga handlingar.

Gällande rätt

I 21 kap. 5 § UtlL finns bestämmelser som genomför delar av Rådets direktiv 2001//55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja och om åtgärder för att främja medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (massflyktsdirektivet). Enligt 21 kap. 5 § första stycket UtlL slås fast att en person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan ansöka om och få ansökningar om uppehållstillstånd som flykting samt flyktingstatusförklaring och resedokument prövade samtidigt som det tillfälliga skyddet pågår. I andra stycket regleras förutsättningar för att skjuta upp prövningen av ansökningar enligt första stycket samt att om ansökan inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artikel 34 om prövningen av en ansökan är direkt tillämpliga och medför inte några författningsåtgärder. Bestämmelserna i 21 kap. 5 § UtlL, som bör anpassas efter systematiken i asylprocedurförordningen (se avsnitt 5.3.1 och vidare 5.3.26), ska i övrigt lämnas oförändrade eftersom de är hänförliga till genomförandet av massflyktsdirektivet och inte i sak bedöms beröras av asylprocedurförordningen.

5.3.13 Handläggningstid hos Migrationsverket

Förslag: Bestämmelserna i artikel 35.1–35.7 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. Detta innebär att motsvarande svenska bestämmelser i 8 kap. 10 § utlänningsförordningen om handläggningstid för ärenden om internationellt skydd ska upphävas.

För att underlätta för rättstillämparen ska det i utlänningsförordningen införas en upplysningsbestämmelse om att handläggningstider för ärenden om internationellt skydd finns i artikel 35 i asylprocedurförordningen. För tydlighetens skull ska det även i 1 kap. 13 § utlänningslagen i fråga om säkerhetsärenden införas en upplysningsbestämmelse om att handläggningstider för ärenden om internationellt skydd finns i artikel 35.

I enlighet med artikel 35.8 i asylprocedurförordningen ska det i svensk rätt införas tidsfrister för Migrationsverkets prövning om en domstol upphäver verkets beslut och återförvisar ärendet. Återförvisade ärenden som avser frågan om en ansökan ska tas upp till prövning ska avgöras senast inom en månad, återförvisade ärenden som ska prövas i ett påskyndat prövningsförfarande senast inom två månader och återförvisade ärenden i andra fall senast inom fem månader. Bestämmelserna om handläggningstid av ett återförvisat ärende kan införas på förordningsnivå.

Asylprocedurförordningen

Artikel 35 reglerar prövningsförfarandets varaktighet. En prövning för att fastställa om en ansökan ska tas upp till prövning ska avslutas så snart som möjligt och senast inom två månader från den dag då ansökan lämnades in (artikel 35.1). Detta gäller dock inte fall som avses i artikel 38.1 e. I sådana fall ska den beslutande myndigheten avsluta prövningen inom tio arbetsdagar. Denna tidsfrist får under vissa förutsättningar förlängas med ytterligare två månader (artikel 35.2). För ett påskyndat förfarande gäller tre månader från den dag då ansökan lämnades in (artikel 35.3). För andra fall av prövningar gäller en tidsfrist på sex månader från den dag då ansökan lämnades in (artikel 35.4) med möjlighet till förlängning ytterligare sex månader under vissa förutsättningar (artikel 35.5).

Enligt artikel 35.8 ska medlemsstaterna fastställa tidsfrister för avslutandet av prövningsförfarandet om en domstol upphäver den beslutande myndighetens beslut och återförvisar ärendet. Dessa tidsfrister ska vara kortare än de tidsfrister som anges i artikel 35 för de olika prövningarna.

Gällande rätt

I 1 kap. 13 § UtlL föreskrivs att säkerhetsärenden ska handläggas skyndsamt.

Enligt 8 kap. 10 § första stycket UtlF ska ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. Den sökande ska i sådana fall upplysas om förlängningen och om skälen till den. Av andra stycket följer att om en ansökan varit föremål för ett förfarande enligt Dublinförordningen räknas tidsfristen för att avgöra ärendet från tidpunkten då det fastställdes att ansökan ska prövas i Sverige. Om utlänningen inte befann sig i Sverige vid fastställandet räknas tidsfristen från den tidpunkt då utlänningen anlant till Sverige och lämnat in en ansökan om asyl. Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller första stycket även ärenden om statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL och ärenden om ny prövning enligt 12 kap. 19 § eller 19 b § UtlL. Om den sökande beviljas ny prövning ska även frågan om uppehållstillstånd avgöras inom tidsfristen.

Enligt 21 kap. 5 § första stycket UtlL slås fast att en person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan ansöka om och få ansökningar om uppehållstillstånd som flykting samt flyktingstatusförklaring och resedokument prövade samtidigt som det tillfälliga skyddet pågår. I andra stycket regleras förutsättningar för att utlänningsmyndigheterna ska få skjuta upp prövningen av ansökningar enligt första stycket samt att om ansökan om internationellt skydd inte har prövats innan det tillfälliga skyddet har upphört att gälla, ska den prövas så snart det kan ske efter denna tidpunkt.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artikel 35.1–35.7 om prövningsförfarandets varaktighet, dvs. inom vilken tid Migrationsverket ska avgöra ett ärende om internationellt skydd, är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 8 kap. 10 § UtlF ska därför upphävas. Detta innebär att bestämmelsens första och andra stycke ska upphävas i sin helhet och tredje stycket ska upphävas delvis och i övrigt anpassas med anledning av nödvändiga följdändringar. För att underlätta för rättstillämparen bör 1 kap. 13 § UtlL kompletteras med en upplysning om att det i artikel 35 finns bestämmelser om handläggningstider för ärenden om internationellt skydd. I fråga om handläggningstid gällande ett ärende inom ramen för ett gränsförfarande gäller dock särskilda tidsfrister, se avsnitt 5.3.17).

Artikel 35.8 i asylprocedurförordningen om tidsfrister för återförvisade ärenden saknar motsvarighet i tidigare direktiv. Det finns inte heller någon motsvarande svensk bestämmelse. Artikel 35.8 kräver att medlemsstaterna inför tidsfrister för prövningsförfarandet vid återförvisning och att dessa ska vara kortare än de tidsfrister som anges i artikeln. Det har inte varit möjligt att få fram statistik kring handläggningstiden för återförvisade ärenden. Med hänsyn till detta och till att fristerna ska vara kortare än de frister som anges i artikeln föreslås tidsfrister som genomgående är en månad kortare för de olika typerna av återförvisade ärenden. Detta innebär att återförvisade ärenden som avser en fråga om en ansökan ska tas upp till prövning ska avgöras senast inom en månad, återförvisade ärenden som ska prövas i ett påskyndat prövningsförfarande senast inom två månader och återförvisade ärenden i andra fall senast inom fem månader. Bestämmelserna om handläggningstid för återförvisade ärenden bör lämpligen införas på förordningsnivå.

5.3.14 Beslut om ansökningar om internationellt skydd

Förslag: Bestämmelserna om beslut om ansökningar om internationellt skydd i artiklarna 36 och 39.1–39.3 asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. Den svenska bestämmelsen i 5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen ska därför upphävas. Vidare ska bestämmelsen i 13 kap. 10 § utlänningslagen anpassas genom att stryka strecksatsen *statusförklaring* i första stycket. Även bestämmelsen i 8 kap. 10 g § utlänningsförordningen ska anpassas.

Asylprocedurförordningen

Beslutets form och innehåll samt delgivning

Enligt artikel 36.1 ska ett beslut om en ansökan om internationellt skydd vara skriftligt, och det ska delges sökanden så snart som möjligt i enlighet med nationell rätt i den berörda medlemsstaten. Om en företrädare eller rättslig rådgivare företräder sökanden, får den behöriga myndigheten delge beslutet till honom eller henne i stället för till sökanden. Av artikel 67.8 följer att förfarandet för delgivning ska föreskrivas i nationell rätt.

Enligt artikel 36.2 ska – om prövning av en ansökan nekas eller om den avslås som ogrundad eller som uppenbart ogrundad med avseende på flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, som uttryckligen återkallad eller som implicit återkallad – de faktiska och rättsliga skälen till det anges i beslutet.

Av artikel 36.3 följer att sökanden skriftligen ska informeras om resultatet av beslutet och om hur han eller hon kan överklaga ett beslut om att neka prövning av en ansökan eller om att avslå en ansökan som ogrundad eller som uppenbart ogrundad med avseende på flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, eller som implicit återkallad. Den informationen får lämnas som en del av beslutet om ansökan om internationellt skydd. Om sökanden inte bistås av en rättslig rådgivare ska den informationen lämnas på ett språk som sökanden förstår eller rimligen kan förväntas förstå.

I artikel 36.4 anges att om sökanden bistås av en rättslig rådgivare som rättsligt företräder sökanden, får den information som avses i punkt 3 lämnas endast till den rättsliga rådgivaren utan att översättas

till ett språk som sökanden förstår eller rimligen kan förväntas förstå. I sådana fall ska sökanden meddelas skriftligt för kännedom på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå om internationellt skydd har beviljats eller ej, tillsammans med allmän information om hur beslutet kan överklagas.

Om det rör sig om ansökningar som görs på underårigas vägnar eller för vuxna personer i beroendeställning och det i samtliga ansökningar återoppar exakt samma grunder som ansökan från den vuxna person som är ansvarig för den underåriga eller den vuxna personen i beroendeställning, får den beslutande myndigheten, efter en individuell bedömning för varje sökande, fatta ett enda beslut som omfattar samtliga sökande, såvida inte detta skulle leda till att en sökandes individuella förhållanden röjs på ett sätt som riskerar att skada hans eller hennes intressen, särskilt vid risk för förföljelse som grundar sig på könsrelaterat våld, människohandel och förföljelse som grundar sig på kön, sexuell läggning, könsidentitet eller ålder. I sådana fall ska ett separat beslut utfärdas och delges den berörda personen i enlighet med punkt 1 (artikel 36.5).

Villkor för saksprövning och beslut om internationellt skydd

Enligt 39.1 ska en ansökan inte prövas i sak om a) en annan medlemsstat är ansvarig i enlighet med asyl- och migrationsförordningen b) prövning av en ansökan nekas i enlighet med artikel 38, eller c) en ansökan uttryckligen eller implicit återkallas, utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 40.2 och 41.5.

Av artikel 39.2 följer att när en ansökan prövas i sak, ska den beslutande myndigheten fatta ett beslut om huruvida sökanden uppfyller kraven på flyktingstatus och, om så inte är fallet, avgöra huruvida sökanden uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med skyddsgrundsförordningen.

Enligt artikel 39.3 ska den beslutande myndigheten avslå en ansökan som ogrundad om den har fastställt att sökanden inte uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd enligt skyddsgrundsförordningen.

Gällande rätt

Beslutets form och innehåll samt delgivning

I svensk rätt föreskrivs i 13 kap. 10 § UtlL att beslut om bl.a. resedokument, uppehållstillstånd, statusförklaring och avvisning eller utvisning ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Vidare föreskrivs i 8 kap. 10 g § UtlF att en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL ska underrättas om Migrationsverkets beslut på ett språk som han eller hon kan förstå. Detsamma gäller en utlänning som har ansökt om ny prövning enligt 12 kap. 19 eller 19 b § UtlL.

Den svenska bestämmelse som reglerar underrättelse och delgivning av beslut finns i 33 § FL. Av den bestämmelsen följer att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning. Delgivningsförfarandet regleras i sin tur av delgivningslagen. Enligt 1 § delgivningslagen gäller den lagen när delgivning ska ske i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet eller när delgivning i annat fall ska ske enligt lag eller annan författning.

Villkor för sakprövning och beslut om internationellt skydd

Enligt 5 kap. 1 c § andra stycket UtlL ska vid beslut om överföring enligt Dublinförordningen asylansökan avvisas.

Skälen för förslaget

Beslutets form och innehåll samt delgivning

Artikel 36 i asylprocedurförordningen reglerar formen, innehållet, underrättelse och delgivning av ett beslut om ansökan internationellt skydd. Artikel 36 är direkt tillämplig i sin helhet. Den svenska bestämmelsen i 13 kap. 10 § UtlL om beslutets form och innehåll behöver därför anpassas genom att stryka statusförklaring i första

stycket. Även bestämmelsen i 8 kap. 10 g § UtlF om information till sökande om Migrationsverkets beslut behöver anpassas med anledning av detta.

Genom att artikel 36 är direkt tillämplig kommer den att tillämpas i stället för de svenska allmänna bestämmelserna om underrättelse och delgivning i 33 § FL. Någon särskild anpassningsåtgärd avseende bestämmelserna om underrättelse och delgivning behövs inte. Inte heller i övrigt medför artikeln behov av ytterligare anpassningsåtgärd.

Villkor för sakprövning och beslut om internationellt skydd

Även bestämmelserna i artikel 39.1–39.3 är direkt tillämpliga. Den svenska bestämmelsen i 5 kap. 1 c § andra stycket UtlL som motsvarar artikel 39.1 a i asylprocedurförordningen ska därför upphävas.

5.3.15 Beslut om återvändande enligt artikel 37

Förslag: Artikel 37 i asylprocedurförordningen föreskriver att beslut om återvändande ska meddelas när en ansökan om internationellt skydd nekas prövning eller avslås. Artikel 37 är direkt tillämplig. För att underlätta för rättstillämparen ska det i utlänningslagen införas en bestämmelse som upplyser om artikel 37.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § utlänningslagen ska kompletteras med en upplysning om att det som föreskrivs om avvísning och utvisning i utlänningslagen gäller i tillämpliga delar också för beslut om återvändande.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 37 ska medlemsstaterna utfärda ett beslut om återvändande om prövning av en ansökan nekas eller om den avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad med avseende på både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande, eller som implicit eller uttryckligen återkallad. Beslutet om återvändande ska

vara förenligt med återvändandedirektivet och i överensstämmelse med principen om non-refoulement.

Gällande rätt

I 8 kap. 16 § första stycket UtlL anges att om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller avvisas eller om ett sådant tillstånd återkallas och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det.

Skälen för förslaget

Artikel 37 i asylprocedurförordningen föreskriver att ett beslut om återvändande ska meddelas när en ansökan om internationellt skydd nekas prövning eller avslås. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Svenska bestämmelser om beslut om återvändande, dvs. det som i svensk rätt benämns avvisning eller utvisning, finns i 8 kap. UtlL. De svenska bestämmelserna om avvisning och utvisning bygger i stora delar på bestämmelserna i EU:s återvändandedirektiv.

Bedömningen är att artikel 37 i asylprocedurförordningen är direkt tillämplig och utgör den nya grunden för att meddela beslut om återvändande i de fall en ansökan om internationellt skydd nekas prövning eller avslås. Denna bedömning görs mot bakgrund av utformningen av artikel 37 samt att artikel 67.1 föreskriver en rätt till effektivt rättsmedel mot återvändandebeslut meddelade enligt artikel 37. Återvändandebeslut meddelade med stöd av artikel 37 ska dock vara förenliga med återvändandedirektivet. Det innebär i sin tur att för återvändandebeslut enligt artikel 37 är återvändandedirektivets bestämmelser endast tillämpliga i de delar som inte direkt regleras av asylprocedurförordningen. Som exempel kan nämnas att rätten till effektivt rättsmedel av återvändandebeslut enligt artikel 37 regleras direkt av artikel 67.1 i asylprocedurförordningen medan bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud inte regleras i asylprocedurförordningen.

Migrationsverket kommer alltså att tillämpa artikel 37 i asylprocedurförordningen direkt. För att underlätta för

rättstillämparen bör utlänningslagen dock kompletteras med en upplysning om att det i artikel 37 finns bestämmelser om beslut om återvändande när en ansökan om internationellt skydd nekas prövning eller avslås.

För beslut om att en person ska lämna landet i ärenden om internationellt skydd i andra situationer än de som omfattas av artikel 37 tillämpas i stället nationella regler om avvisning eller utvisning som genomför återvändandedirektivet. Det avser beslut om avvisning eller utvisning under det administrativa förfarandet i enlighet med artikel 10.4 a och c, dvs. under prövningen av en ansökan om internationellt skydd (se avsnitt 5.3.6). I detta sammanhang bör också noteras att i de fall ett beslut om att återkalla internationellt skydd meddelas, kommer även det uppehållstillstånd som meddelats med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen att återkallas, i enlighet med de förslag som lämnas i avsnitt 6.3.7. I dessa fall kommer således ett beslut om avvisning eller utvisning att meddelas med stöd av nuvarande bestämmelse i 8 kap. 16 § UtlL.

Slutligen bör även bestämmelsen 1 kap. 9 § UtlL – i likhet med överföringsbesluten enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen (se avsnitt 10.4.11) – kompletteras med en upplysning om att det som föreskrivs om avvisning och utvisning i utlänningslagen gäller i tillämpliga delar också för beslut om återvändande i ärenden om internationellt skydd. Detta avser bl.a. bestämmelser om tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud, när ett beslut om avvisning eller utvisning upphör att gälla (preskription) samt vilken myndighet som ansvarar för verkställigheten.

5.3.16 Återkallande av ansökningar om internationellt skydd

Förslag: Artiklarna 40 och 41 i asylprocedurförordningen om uttryckligt och implicit återkallande av ansökningar om internationellt skydd är direkt tillämpliga. Den motsvarande svenska bestämmelsen i 13 kap. 19 § utlänningslagen om när en ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller alternativt skyddsbehövande får betraktas som återkallad ska därför upphävas.

Asylprocedurförordningen

Artiklarna 40 och 41 i asylprocedurförordningen reglerar uttryckligt respektive implicit återkallande av ansökningar om internationellt skydd.

Enligt artikel 40 får en sökande när som helst under asylförfarandet återkalla sin ansökan på eget initiativ. Återkallelsen ska ske skriftligen, antingen av sökanden personligen eller av den rättsliga rådgivare som företräder honom eller henne enligt nationell rätt. Vid återkallelsen ska de behöriga myndigheterna informera sökanden i enlighet med artikel 8.2 c om alla förfarandemässiga konsekvenser av ett sådant återkallande på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Den beslutande myndigheten ska därefter fatta ett beslut som förklarar att ansökan uttryckligen har återkallats. Beslutet ska vara slutligt och ska inte kunna överklagas såsom avses i kapitel V i denna förordning. Om den beslutande myndigheten vid tidpunkten för återkallelsen redan har funnit att sökanden inte uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd enligt skyddsgrundsförordningen, får den fortfarande fatta ett beslut om att avslå ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad.

Enligt artikel 41 ska ansökan förklaras som implicit återkallad i vissa särskilt angivna situationer. Sådana situationer är om sökanden utan godtagbara skäl inte har lämnat in sin ansökan i enlighet med artikel 28 (artikel 41.1 a), sökanden vägrar att samarbeta genom att inte lämna den information som avses i artikel 27.1 a och b eller genom att inte lämna sina biometriska uppgifter (artikel 41.1 b), sökanden vägrar att uppge sin adress, om han eller hon har en sådan, såvida inte de behöriga myndigheterna tillhandahåller inkvartering (artikel 41.1 c), sökanden utan berättigat skäl inte har varit närvarande vid en personlig intervju, trots att han eller hon var skyldig till det, eller utan berättigat skäl har vägrat svara på frågor under intervjun i sådan utsträckning att resultatet av intervjun var otillräckligt för att ett beslut om grunderna för ansökan skulle kunna fattas (artikel 41.1 d), sökanden upprepade gånger inte har fullgjort de anmälningsskyldigheter som ålagts honom eller henne i enlighet med artikel 9.4 eller inte förblir tillgänglig för de behöriga administrativa eller rättsliga myndigheterna, såvida han eller hon inte kan visa att underlåtenheten att förbli tillgänglig berodde på

särskilda omständigheter som han eller hon inte rådde över (artikel 41.1 e) och slutligen om sökanden har lämnat in ansökan i en annan medlemsstat än den som föreskrivs i artikel 17.1 och 17.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen och inte stannar kvar i den medlemsstaten i avvaktan på fastställandet av ansvarig medlemsstat eller genomförandet av överföringsförfarandet, om tillämpligt (artikel 41.1 f). Den beslutande myndigheten ska anta ett beslut som förklarar att ansökan implicit har återkallats. Den behöriga myndigheten får skjuta upp förfarandet för att ge sökanden möjlighet att motivera eller korrigera underlåtenhet eller handlingar innan det fattas ett beslut där ansökan förklaras vara implicit återkallad. Om sökanden är närvarande ska den behöriga myndigheten vid tidpunkten för återkallandet informera sökanden i enlighet med artikel 8.2 c om alla förfarandemässiga konsekvenser av ett sådant återkallande på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå. En ansökan får avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad om den beslutande myndigheten, i det skede då ansökan återkallas implicit, redan har funnit att sökanden inte uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd enligt skyddsgrundsförordningen.

Gällande rätt

Bestämmelserna om uttryckligt och implicit återkallande av ansökningar om internationellt skydd finns i allt väsentligt i de tidigare asylprocedurdirektiven. Vid genomförandet av det första asylprocedurdirektiven uttalades följande.

I Sverige har en asylsökande alltid möjlighet att återkalla sin ansökan. Denna möjlighet följer av allmänna principer inom förvaltningsrätten. Om en ansökan återkallas ska ärendet avskrivas.¹⁶²

Utöver de allmänna principerna om rätt att återkalla en ansökan finns i svensk rätt i 13 kap. 19 § UtlL bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § får betraktas som återkallad. Enligt bestämmelsen ska en sådan ansökan betraktas som återkallad om sökanden inte håller Migrationsverket underrättat om

¹⁶² Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 201.

sin bostadsadress i enlighet med 19 a § LMA. Det gäller dock inte om utlänningen kan visa att underlåtenheten beror på omständigheter som han eller hon inte har kunnat råda över. Det gäller inte heller om utlänningen är ett barn.

Skälen för förslaget

Artiklarna 40 och 41 i asylprocedurförordningen om uttryckligt och implicit återkallande av ansökningar om internationellt skydd är direkt tillämpliga. Den motsvarande svenska bestämmelsen i 13 kap. 19 § UtlL ska därför upphävas.

Artiklarna 40 och 41 i asylprocedurförordningen om uttryckligt och implicit återkallande av ansökningar om internationellt skydd medför i övrigt inte några författningsåtgärder.

5.3.17 Gränsförfaranden

Förslag: En ansökan om internationellt skydd ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande om förutsättningarna enligt artikel 43 är uppfyllda, och det inte föreligger exceptionella omständigheter som gör att förfarandet inte bör tillämpas. En sådan bestämmelse ska införas i utlänningslagen. Även en upplysning om bestämmelserna i artikel 45 om obligatorisk tillämpning av gränsförfarandet ska införas i utlänningslagen.

Migrationsverket ska avgöra ett ärende om internationellt skydd som är föremål för ett gränsförfarande senast inom sex veckor från den dag då ansökan om internationellt skydd registrerades. En migrationsdomstol ska i sin tur avgöra ett sådant mål inom tre veckor från det att överklagandet kom in till domstolen. En migrationsdomstol ska vidare avgöra en begäran om inhibition – som lämnats in i enlighet med artikel 68.4 och 68.5 i asylprocedurförordningen – inom en vecka. Bestämmelserna om handläggningstider ska införas i utlänningsförordningen respektive utlänningslagen för Migrationsverket respektive migrationsdomstol.

Bedömning: Sverige uppfyller de krav som ställs i artikel 43.4 om en övervakningsmekanism av grundläggande rättigheter i samband med gränsförfarandet.

Asylprocedurförordningen

Tillämpning av gränsförfaranden

Artikel 43 i asylprocedurförordningen föreskriver när en ansökan om internationellt skydd får provas inom ramen för ett gränsförfarande. Ett gränsförfarande innebär att en medlemsstat hanterar en ansökan om internationellt skydd vid gränsen, utan att personen först tillåts resa in i landet.

Syftet med gränsförfarandet är att vid de yttre gränserna snabbt bedöma om ansökningar är ogrundade, eller inte kan tas upp till prövning, och att snabbt återsända dem som inte har rätt att stanna kvar, samtidigt som det säkerställs att personer med välgrundade ansökningar hänförs till det reguljära förfarandet och ges snabb tillgång till internationellt skydd (skäl 58).

Enligt artikel 43.1 får en ansökan provas inom ramen för ett gränsförfarande om sökande – i tillämpliga fall – har genomgått en screening enligt screeningförordningen (se kapitel 7) och ännu inte har tillåtits att resa in i medlemsstatens territorium, samt inte uppfyller kraven för inresa enligt EU:s kodex om Schengengränserna. Om personen däremot har fått tillstånd att resa in i landet, kan gränsförfarandet inte användas för personens ansökan om internationellt skydd.

Därtill föreskriver artikel 43.1 att gränsförfarandet endast får tillämpas i fyra olika situationer. De olika situationerna avser att en ansökan görs vid ett gränsövergångsställe vid de yttre gränserna eller i ett transitområde (artikel 43.1 a), efter omhändertagande i samband med en irreguljär passage av den yttre gränsen (artikel 43.1 b), efter en landsättning efter en sök- och räddningsinsats (artikel 43.1 c) och efter omfördelning i enlighet med artikel 67.11 i asyl- och migrationshanteringsförordningen (artikel 43.1 d).

Av artikel 43.2 följer att en sökande som är föremål för gränsförfarandet inte får tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium.

Tillämpningen av ett gränsförfarande begränsas ytterligare genom bestämmelserna i artikel 44.1 om beslut inom ramen för ett gränsförfarande. Om ett gränsförfarande tillämpas får beslut fattas om en ansökan kan tas upp till prövning i enlighet med artikel 38 eller om grunderna för en ansökan om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 a–g och j samt artikel 42.3 b är tillämplig.

Inom gränsförfarandet finns också ett system för att prioritera vem som bör omfattas av gränsförfarandet i de fall antalet sökande i gränsförfarandet överstiger en medlemsstat tillräckliga kapacitet enligt artikel 47.1 (artikel 44.2). I de fall gränsförfarandet tillämpas på underåriga och deras familjemedlemmar ska prövningen av deras ansökningar prioriteras (artikel 44.3).

Artikel 45 reglerar när en medlemsstat är skyldig att tillämpa ett gränsförfarande på en ansökan om internationellt skydd. Av artikel 45.1 framgår att det är i de fall som avses i artikel 43.1 om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 c, f eller j är tillämplig.

Artiklarna 46–50 innehåller bestämmelser om tillräcklig kapacitet. Reglerna innebär i korthet att alla medlemsstater måste ha kapacitet att ta emot ett visst antal sökande under gränsförfarandet, dels vid varje givet tillfälle (tillräcklig kapacitet), dels totalt (tak). När en medlemsstats tillräckliga kapacitet är uppnådd är medlemsstaten inte längre skyldig att använda gränsförfarandet för andra ärenden än de som avses i artikel 42.1 c och f (uppsåtligen vilselett myndigheter eller utgör säkerhetshot). I övriga ärenden kan en medlemsstat hänvisa sökande till det påskyndade förfarandet inom landet. När en medlemsstat uppnått sitt tak behöver gränsförfarandet enbart tillämpas i de situationer som avses i artikel 42.1 f.

Artikel 52 reglerar fastställande av ansvarig medlemsstat och omfördelning inom ramen för ett gränsförfarande.

Artikel 53 föreskriver undantag från tillämpningen av gränsförfarandet. Av artikel 53.1 följer att gränsförfarandet ska tillämpas på ensamkommande barn endast under de omständigheter som avses i artikel 42.3 b. Om det råder tvivel om sökandens ålder ska de behöriga myndigheterna omgående göra en åldersbedömning i enlighet med artikel 25. De omständigheter som avses i artikel 42.3 b är de fall då det finns rimlig anledning att betrakta sökanden som en fara för den nationella säkerheten eller den

allmänna ordningen i medlemsstaten, eller då sökanden med tvång hade utvisats av allvarliga skäl hänförliga till nationell säkerhet eller allmän ordning enligt nationell rätt.

Vidare får medlemsstaterna enligt artikel 53.2 första stycket inte tillämpa eller ska upphöra att tillämpa gränsförfarandet i varje skede av förfarandet om

- a) den beslutande myndigheten anser att grunderna för att neka prövning av en ansökan eller för att tillämpa det påskyndade prövningsförfarandet inte är tillämpliga eller inte längre är tillämpliga,
- b) det nödvändiga stödet inte kan ges till sökande med särskilda mottagandebehov, inbegripet underåriga, i enlighet med kapitel IV i det nya omarbetade mottagandedirektivet, på de platser som avses i artikel 54,
- c) det nödvändiga stödet inte kan ges till sökande i behov av särskilda förfarandegarantier på de platser som avses i artikel 54,
- d) det finns relevanta medicinska skäl att inte tillämpa gränsförfarandet, inklusive skäl som rör psykisk hälsa,
- e) de garantier och förhållanden för förvar som föreskrivs i artiklarna 10–13 i det nya omarbetade mottagandedirektivet inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda och gränsförfarandet inte kan tillämpas på sökanden utan förvar.

I de fall som anges i artikel 53.2 första stycket ska den behöriga myndigheten tillåta sökanden att resa in på medlemsstatens territorium och tillämpa det förfarande som fastställs i kapitel III som är lämpligt (artikel 53.2 andra stycket).

Även i de fall den beslutande myndigheten anser att det stöd som sökanden behöver inte kan ges inom ramen för ett gränsförfarande, ska den beslutande myndigheten antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa gränsförfarandet (artikel 21).

Artikel 54 reglerar platser för genomförande av gränsförfarandet. Enligt artikel 54.1 ska sökanden vid ett gränsförfarande vistas vid eller i närheten av den yttre gränsen eller transitområdet, eller på andra anvisade områden inom en medlemsstats territorium. I artikel 54.4 anges att i de fall en sökande vistas i landet inom ramen

för ett gränsförande betraktas inte vistelsen som ett tillstånd att resa in och vistas i landet. Av artikel 54.5 framgår vidare att i de fall en sökande inom ramen för ett gränsförande reser i landet utgör detta i sig inte en inresa i landet. För att möjliggöra gränsföranden anses sökanden alltså rättsligt vara utanför landets territorium trots att sökanden faktiskt befinner sig på en medlemsstats territorium, s.k. juridisk fiktion av icke-inresa (legal fiction of non-entry).

Handläggningstid för gränsföranden

I artikel 51 regleras särskilda tidsfrister för gränsföranden (jfr handläggningstid för andra förfaranden hos Migrationsverket respektive migrationsdomstol i avsnitt 5.3.13 respektive 5.3.24).

Enligt artikel 51.1 ska – med avvikelse från artikel 28 – ansökningar om internationellt skydd som är föremål för ett gränsförande lämnas in senast fem dagar från det att de registrerades första gången eller, efter en överföring i enlighet med artikel 67.11 asyl- och migrationshanteringsförordningen, fem dagar från det att sökanden anlände till omfördelningsmedlemsstaten efter en sådan överföring, förutsatt att sökanden ges en faktisk möjlighet att göra detta. Underlåtenhet att iaktta tidsfristen på fem dagar ska inte påverka den fortsatta tillämpningen av gränsförandet.

Av artikel 51.2 första stycket följer att gränsförandet ska vara så kort som möjligt samtidigt som det ska möjliggöra en fullständig och rättvis prövning av ansökan. Gränsförandet ska pågå i högst tolv veckor från det att ansökan registreras till dess att sökanden inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts stanna kvar. Efter denna period ska sökanden tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium, förutom i de fall då artikel 4 i förordningen om gränsförande för återvändande är tillämplig. Sökanden ska inte heller tillåtas att resa in på medlemsstatens territorium i vissa särskilt angivna situationer då sökanden inte har rätt att stanna kvar på en medlemsstats territorium (artikel 43.3).

Enligt artikel 51.2 andra stycket ska medlemsstaterna, genom undantag från artikel 35, fastställa bestämmelser om prövningsförfarandets varaktighet, om varaktigheten av en prövning i domstol av en begäran om att få stanna kvar som lämnats in i enlighet med artikel 68.4 och 68.5 och, i tillämpliga fall, om överklagande-

förfarandets varaktighet. Den fastställda varaktigheten ska säkerställa att alla dessa steg i förfarandet avslutas inom tolv veckor från det att ansökan registrerades.

Av artikel 51.2 tredje stycket följer att tolvveckorsperioden får förlängas till 16 veckor om den medlemsstat till vilken personen överförs i enlighet med artikel 67.11 i asyl- och migrationshanteringsförordningen tillämpar gränsförfarandet.

Övervakningsmekanism för gränsförfaranden

Enligt artikel 43.4 ska varje medlemsstat – utan att det påverkar tillämpningen av den övervakningsmekanism som fastställs i artikel 14 i förordningen om Europeiska unionens asylbyrå¹⁶³ och som ett komplement till den mekanismen – fastställa en mekanism för övervakning av grundläggande rättigheter i samband med gränsförfarandet som uppfyller kriterierna i artikel 10 i screeningförordningen

Skälen för förslaget

Tillämpning av gränsförfaranden

Möjligheten att tillämpa ett gränsförfarande vid prövningen av en ansökan om internationellt skydd finns även i det nu gällande omarbetade asylprocedurdirektivet. Sverige har dock inte nyttjat denna möjlighet och har i dag alltså inte sådana särskilda gränsförfaranden. Det innebär att en person som ansöker om asyl vid ett svenskt gränsövergångsställe inte hålls kvar vid gränsen eller i ett transitområde.

Asylprocedurförordningen föreskriver nu dels en skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfarandet i vissa fall, dels ett utrymme för medlemsstaterna att tillämpa gränsförfarandet i fler situationer än de obligatoriska (artiklarna 43.1 och 45.1).

Utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU rättens miniminivå. I uppdragsbeskrivningen anges att det i vissa undantagsfall dock kan finnas starka skäl att avvika från den mest

¹⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

restriktiva regleringen. Särskilt i fråga om gränsförfaranden ska tillämpas på fler situationer än de obligatoriska anges att intresset av ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk samtidigt som kostnader för berörda myndigheter ska beaktas. Frågan är därför om gränsförfarandet bör tillämpas på fler situationer än de obligatoriska.

De grundläggande förutsättningarna för att få tillämpa ett gränsförfarande finns i artikel 43.1. Möjligheterna att tillämpa gränsförfarandet begränsas dock ytterligare genom bestämmelserna i artikel 44.1 om vilka beslutssituationer som kan omfattas av ett gränsförfarande. Sammanfattningsvis kan sägas att ett gränsförfarande får tillämpas i de situationer där en person – som inte har tillåtits att resa in i Sverige – ansöker om internationellt skydd och där ansökan antingen avvisas (nekas prövning) eller prövas i sak och vissa av grunderna för ett påskyndat prövningsförfarande är tillämpliga. Dessa grunder kan i korthet beskrivas som situationer där ansökningar om internationellt skydd bedöms vara ogrundade (t.ex. för att sökanden exempelvis framfört irrelevanta, falska eller osannolika uppgifter till stöd för sitt skyddsbehov) eller situationer där det annars finns särskilda omständigheter (t.ex. för att sökanden betraktas som en fara för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen).

Med hänsyn till i vilka situationer som ett gränsförfarande får tillämpas, samt till målsättningen att svensk rätt så långt möjligt bör ligga på EU:s miniminivå, görs bedömningen att ansökningar i alla situationer där ett gränsförfarande får tillämpas enligt artikel 43, jämte artikel 44, som regel också bör omfattas av ett sådant förfarande.

I asylprocedurförordningen finns därutöver en rad olika situationer då gränsförfarandet inte får tillämpas eller ska upphöra att tillämpas. Dessa situationer tar hänsyn till omständigheter hänförliga till såväl den enskilde sökanden (t.ex. artiklarna 21 och 53) som till medlemsstaternas kapacitet i fråga om mottagande och personal (t.ex. artiklarna 47 och 48). Det är i nuläget dock svårt att förutse vilka ytterligare situationer som skulle kunna uppstå och där det skulle kunna finnas starka skäl att frångå en tillämpning av ett gränsförfarande. För att upprätthålla rättssäkerheten och undvika att bestämmelserna om gränsförfaranden får oönskade effekter, bör det därför finnas en ventil. En sådan ventil bör kunna

ta hänsyn till både individuella omständigheter hänförliga till sökanden och praktiska eller organisatoriska skäl.

Det föreslås därför att det i utlänningslagen införs en bestämmelse med innebörden att en ansökan om internationellt skydd ska prövas inom ramen för ett gränsförfarande om förutsättningarna enligt artikel 43.1 är uppfyllda och det inte föreligger exceptionella omständigheter. Exempel på exceptionella omständigheter skulle kunna vara en situation med en markant ökning av antalet personer som söker skydd i Sverige inom en kort tidsperiod, tekniska eller logistiska problem samt säkerhetsrelaterade händelser. Det skulle också kunna vara skäl hänförliga till sökanden som är särskilt beaktansvärda och som inte ryms inom asylprocedurförordningens undantagsbestämmelser. Avsikten är alltså att det ska handla om mycket speciella situationer för att en tillämpning av ventilen ska kunna komma i fråga.

Bestämmelserna i artiklarna 43.1–43.2, 44–50 och 52–54 om gränsförfaranden är i övrigt direkt tillämpliga. För att underlätta för rättstillämparen ska dock en upplysning om bestämmelserna i artikel 45 om obligatorisk tillämpning av gränsförfarandet i vissa fall införas i utlänningslagen, i anslutning till ovan föreslagna svenska bestämmelse om tillämpning av gränsförfarandet även i andra fall. Se även avsnitt 5.3.2 när det gäller anpassning av det svenska begreppet inresa med anledning av bestämmelserna i artikel 54. I övrigt medför artiklarna 43.1–43.2, 44–50 och 52–54 om gränsförfaranden inte några författningsåtgärder.

Handläggningstid för gränsförfaranden

Det ska i enlighet med artikel 51.2 i asylprocedurförordningen införas nationella bestämmelser om handläggningstid för prövningen av ett ärende om internationellt skydd inom ramen för ett gränsförfarande.

Av artikel 51.2 framgår att gränsförfarandet får pågå i högst tolv veckor från det att ansökan registreras till dess att sökanden inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts stanna kvar. Sökanden inom ramen för ett gränsförfarande har – efter ett beslut om ansökan om internationellt skydd – som huvudregel rätt att stanna kvar i landet i vart fall till dess att tidsfristen inom vilken de kan begära

tillåtelse att stanna kvar i landet löpt ut och i avvaktan på domstolens beslut om huruvida sökanden ska tillåtas att stanna kvar. I fråga om ensamkommande barn gäller dock att de har rätt att stanna kvar i landet till dess att tidsfristen inom vilken de kan utöva rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i första instans har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet (artikel 68).

Tidsfristen om tolv veckor för gränsförfaranden innebär att alla steg i förfarandet till dess sökanden inte längre har rätt att vara kvar eller inte tillåts vara kvar hinner avslutas, dvs. som längst till och med domstolsprocessen i första instans, dvs. processen i migrationsdomstolen. Detta följer av artikel 51.2 andra stycket i kombination med bestämmelserna om överklagandets suspensiva verkan i artikel 68.1–68.6.

Det är rimligt att större delen av prövningsperioden ligger hos Migrationsverket som första prövningsinstans. För att ha en marginal för en eventuell återförvisning från migrationsdomstol till Migrationsverket bör dessutom den sammanlagda föreskrivna tidsfristen för prövningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolen vara något kortare än tolv veckor. I avsitt 5.3.22 föreslås vidare en överklagandefrist om sju dagar för beslut i dessa ärenden.

Mot denna bakgrund föreslås att Migrationsverket ska avgöra ett ärende om internationellt skydd som är föremål för ett gränsförfarande senast inom sex veckor från den dag då ansökan om internationellt skydd registrerades. En migrationsdomstol ska i sin tur avgöra ett sådant mål senast inom tre veckor från den dag då överklagandet kom in till domstolen. Det kan i sammanhanget noteras att mål inom ramen för ett gränsförfarande regelmässigt torde vara av sådan beskaffenhet att de kan avgöras med en lagfaren domare. Det finns därför inte något behov av att göra tillägg i 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar för nu aktuella fall.

En begäran om att få stanna kvar i Sverige, dvs. en begäran om inhibition – som har lämnats in till en migrationsdomstol i enlighet med artikel 68.4 och 68.5 i asylprocedurförordningen – ska avgöras senast inom en vecka. Bedömningen grundar sig på att inhibitionsyrkanden i fråga om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning som huvudregel prövas med skyndsamhet, normalt inom ett par dagar och i undantagsfall upp till någon vecka beroende

målets karaktär. Med tanke på karaktären av mål som handläggs inom ramen för ett gränsförfarande och den skyndsamhet som gäller vid handläggningen i övrigt i sådana mål bör ett inhibitionsyrkande i sådana fall avgöras senast inom en vecka.

De föreslagna bestämmelserna om handläggningstider för gränsförfaranden ska införas i utlänningsförordningen i fråga om handläggningen hos Migrationsverket och i utlänningslagen i fråga om handläggningen hos migrationsdomstolen. Bestämmelserna i artikel 51 om tidsfrister för gränsförfaranden är i övrigt direkt tillämpliga och medför inte några författningsåtgärder. Detsamma gäller bestämmelserna i artikel 43.3.

Övervakningsmekanism för gränsförfaranden

I avsnitt 7.11.7 finns överväganden och ställningstaganden i fråga om övervakningsmekanism i samband med screening enligt artikel 10 i screeningförordningen. Bedömningen är att Sverige – genom JO:s uppdrag och verksamhet – uppfyller de krav som ställs på övervakningsmekanismen enligt artikel 10 i screeningförordningen. En sådan övervakningsmekanism som avses i artikel 43.4 i asylprocedurförordningen för att övervaka grundläggande rättigheter i samband med gränsförfarandet finns alltså redan i Sverige. Artikel 43.4 kräver därför inte några författningsåtgärder.

5.3.18 Efterföljande ansökningar

Förslag: Bestämmelserna om efterföljande ansökningar i artiklarna 38.2 och 55 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 12 kap. 18 § första stycket 1 och 12 kap. 19 § första och andra stycket utlänningslagen ska därför upphävas.

Möjligheten att i enlighet med artikel 56 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under handläggningen av efterföljande ansökningar ska nyttjas. En sådan undantagsbestämmelse ska införas i nya 4 kap. utlänningslagen.

Asylprocedurförordningen

Efterföljande ansökningar

I artikel 55 i asylprocedurförordningen finns bestämmelser om efterföljande ansökningar. Med *efterföljande ansökan* avses en ytterligare ansökan om internationellt skydd som görs i någon medlemsstat efter det att ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan, inbegripet fall där ansökan har avslagits såsom uttryckligen eller implicit återkallad (artikel 3.19).

Om en ny ansökan görs innan ett slutligt beslut har fattats om en tidigare ansökan, betraktas den som en ytterligare utsaga, inte som en ny ansökan (artikel 55.1).

En ansökan som görs efter ett slutligt beslut ska betraktas som en efterföljande ansökan och prövas av den ansvariga medlemsstaten (artikel 55.2). Med *slutligt beslut* avses ett beslut om huruvida en tredjelandsmedborgare eller statslös person ska beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsförordningen, inbegripet ett beslut om att neka prövning av ansökan eller ett beslut om att avslå en ansökan såsom implicit eller uttryckligen återkallad och som inte längre kan bli föremål för rättsmedel i enlighet med kapitel V i den här förordningen eller har fått laga kraft i enlighet med nationell rätt, oavsett om sökanden har rätt att stanna kvar i enlighet med den här förordningen (artikel 3.8).

En preliminär prövning ska göras av efterföljande ansökningar för att avgöra om nya faktorer har framkommit som på ett avgörande sätt förbättrar sökandens möjligheter att anses berättigad till internationellt skydd i enlighet med skyddsgrundsförordningen, eller avser en grund för att vägra pröva ansökan som tidigare tillämpats, om prövning av den tidigare ansökan nekades (artikel 55.3). Prövningen sker genom skriftliga inlagor eller en personlig intervju. Den personliga intervjun får utgå om det redan utifrån de skriftliga inlagorna är tydligt att ansökan inte innehåller några nya faktorer (artikel 55.4).

Faktorer betraktas som nya endast om sökanden, utan egen förskyllan, var oförmögen att lägga fram dem i samband med den tidigare ansökan. Faktorer som sökanden hade kunnat lägga fram tidigare behöver inte beaktas, om de inte på ett avgörande sätt ökar sannolikheten för att prövning av ansökan inte kommer att nekas

eller att sökanden anses berättigad till internationellt skydd eller om en tidigare ansökan avslogs som implicit återkallad i enlighet med artikel 41 utan prövning i sak (artikel 55.5).

En efterföljande ansökan ska prövas i sak om nya faktorer har lagts fram av sökanden eller har framkommit, om inte prövning av ansökan ska nekas på någon annan grund som föreskrivs i artikel 38.1 (artikel 55.6). Om inga nya faktorer har lagts fram eller framkommit, ska prövning nekas enligt artikel 38.2 (artikel 55.7).

Avvisning av en efterföljande ansökan

Av artikel 38.2 i asylprocedurförordningen följer att den beslutande myndigheten ska neka prövning av en ansökan om denna är en efterföljande ansökan där inga nya faktorer har framkommit eller lagts fram av sökanden i enlighet med artikel 55.3 och 55.5.

Undantag från rätten att stanna kvar vid efterföljande ansökningar

Enligt artikel 56 får medlemsstaterna – utan att det påverkar tillämpningen av principen om non-refoulement – medge undantag från rätten att stanna kvar på deras territorium och göra ett undantag från artikel 68.5 d om

- a) en första efterföljande ansökan har lämnats in endast för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från den medlemsstaten och inte prövas vidare i enlighet med artikel 55.7, eller
- b) en andra eller ytterligare efterföljande ansökan görs i någon medlemsstat efter ett slutligt beslut om att prövning av en tidigare efterföljande ansökan nekas eller att den avslås som ogrundad eller uppenbart ogrundad.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelser om efterföljande ansökningar finns i allt väsentligt i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Den svenska

bestämmelsen som motsvarar efterföljande ansökningar finns i 12 kap. 19 § första och andra stycket UtlL.

Av 12 kap. 19 § UtlL framgår att Migrationsverket i vissa fall ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Enligt bestämmelsen ska ny prövning beviljas om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 §§ UtlL. Vidare ska omständigheterna inte ha kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller så ska utlänningen visa giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Något uppehållstillstånd ska inte heller kunna beviljas enligt 12 kap. 18 § UtlL. Om förutsättningarna inte är uppfyllda ska Migrationsverket besluta att inte bevilja ny prövning. Motsvarande reglering för den som utvisats på grund av brott finns i 12 kap. 19 b § UtlL.

I 12 kap. 18 § första stycket 1 UtlL anges vidare att Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §§. Till skillnad mot 12 kap. 19 § UtlL är bestämmelsen i 12 kap. 18 § UtlL en nationell bestämmelse. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket har en skyldighet att ex officio beakta sådana nya omständigheter som kommer fram i verkställighetsärendet och som enligt bestämmelsen utgör hinder mot verkställighet.

Skälen för förslaget

Efterföljande ansökningar samt avvisning av efterföljande ansökningar

Bestämmelserna i artikel 55 om prövningen av efterföljande ansökningar och artikel 38.2 om att neka prövning (avvisning) av efterföljande ansökningar är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 12 kap. 19 § första och andra stycket UtlL ska därför upphävas. Även 12 kap. 18 § första stycket 1 ska upphävas då den aktuella situationen omfattas av bestämmelserna om efterföljande ansökningar i asylprocedurförordningen.

Undantag från rätten att stanna kvar i Sverige efter beslut om en efterföljande ansökan

Möjligheten att i enlighet med artikel 56 i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under handläggningen av efterföljande ansökningar bör nyttjas. De situationer som det aktuella undantaget tar sikte på utgör fall där det dels är fråga om ett missbruk av rätten att söka internationellt skydd (artikel 56 a), dels när ytterligare efterföljande ansökningar lämnas in och en tidigare efterföljande ansökan nekats prövning eller avslagits som ogrundad eller uppenbart ogrundad (artikel 56 b).

Till skillnad mot artikel 10.4 och 68.6 om undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under det administrativa förfarandet respektive överklagandeprocessen, tar det nu aktuella undantaget i artikel 56 sikte på tiden från och med att ett beslut har meddelats i fråga om en efterföljande ansökan.

Det finns inget som tyder på att ett undantag från rätten att stanna kvar i Sverige enligt artikel 56 skulle påverka ändamålet med eller effektiviteten i asylförfarandet negativt. En sådan undantagsbestämmelse bör därför införas i utlänningslagen.

Som konstaterats i avsnitt 5.3.6 finns i svensk rätt inga uttryckliga bestämmelser om en utlännings rätt att vistas i Sverige. I svensk rätt regleras detta i stället indirekt genom bestämmelserna om beslut om *avvisning* och *utvisning* i 8 kap. UtlL och verkställighet av sådana beslut i 12 kap. UtlL. I asylprocedurförordningen används inte begreppen avvisning och utvisning. I stället används begreppet *återvändande*.

Även om det inte följer systematiken i utlänningslagen bör det – i likhet med övervägandena i avsnitt 5.3.6 – införas en bestämmelse som uttryckligen föreskriver undantag från rätten att stanna kvar i Sverige i de situationer som anges i artikel 56 i asylprocedurförordningen. En sådan nationell undantagsbestämmelse får rättsverkan genom att ett återvändandebeslut som meddelats med stöd av artikel 37 kommer att kunna verkställas direkt, dvs. utan att behöva invänta den tid som sökanden enligt artikel 68.5 d har för att begära tillåtelse att stanna kvar i landet eller, när en sådan begäran har lämnats till domstolen, i avvaktan på domstolens beslut i frågan om sökanden ska tillåtas stanna kvar. I de fall en domstol hinner meddela beslut om inhibition innan sökanden har avlägsnats

föreligger dock verkställighetshinder fram till dess att inhibitionsbeslutet upphört eller målet avgjorts av domstolen.

5.3.19 Säkra länder

Förslag: Artiklarna 57–63 i asylprocedurförordningen om säkra länder är direkt tillämpliga. De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 2 a § andra stycket och 4 § utlänningsförordningen ska därför upphävas.

I enlighet med artikel 64.1 i asylprocedurförordningen ska i svensk rätt finnas möjlighet att på nationell nivå fastställa säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer utöver dem som fastställs på unionsnivå. Det bemyndigande som i dag finns i fråga om förteckning över säkra ursprungsländer ska därför behållas och utökas till att även omfatta säkra tredjeländer. En upplysning om att bestämmelser om fastställande av sådana länder finns i asylprocedurförordningen ska införas i utlänningslagen.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 a § första stycket och 2 b § utlänningsförordningen ska anpassas till den nya regleringen och placeras i det nya kapitlet om internationellt skydd, 3 c kap. utlänningsförordningen.

Asylprocedurförordningen

Artiklarna 57–64 i asylprocedurförordningen innehåller bestämmelser om s.k. säkra länder. Regleringen omfattar bl.a. begreppen säkert tredjeland och säkert ursprungsland. Den viktigaste skillnaden mellan begreppen är att ett säkert tredjeland avser ett land som kan anses säkert för en sökande som inte är medborgare i det landet, medan med säkert ursprungsland avser ett land som kan anses säkert för dess egna medborgare eller, i fråga om statslösa personer, för den som tidigare varit stadigvarande bosatt där.

Begreppen första asylland och säkert tredjeland

Enligt artikel 57 anses ett tredjeland säkerställa effektivt skydd om det har ratificerat och respekterar Genèvekonventionen. Om så inte

är fallet krävs att landet på annat sätt tillhandahåller ett skydd som motsvarar grundläggande människorättsnormer, såsom tillräckliga medel för uppehälle, sjukvård och utbildning till dess att man kan finna en hållbar lösning.

Artikel 58 reglerar när ett tredjeland får betraktas som ett första asylland. Ett tredjeland kan betraktas som första asylland endast om sökanden tidigare åtnjöt, och fortsatt kan erhålla, ett effektivt skydd där enligt artikel 57. Vidare krävs att sökandens liv och frihet inte är hotade på grund av någon av förföljelsegrunderna, att det inte finns någon verklig risk för skada enligt definitionen i artikel 15 i skyddsgrundsförordningen samt att sökanden är skyddad mot refoulement i enlighet med Genèvekonventionen och mot avlägsnande som strider mot förbudet mot tortyr m.m.

Tillämpningen kräver individuell bedömning och begreppet får inte användas om sökanden kan lägga fram faktorer som motiverar att det inte är tillämpligt på honom eller henne. För ensamkommande barn krävs dessutom att tillämpningen inte strider mot barnets bästa och att det finns en försäkran från tredjelandets myndigheter om omhändertagande och omedelbart effektivt skydd.

Om en ansökan inte prövas i sak ska sökanden informeras och få en handling som anger detta (artikel 58.4). Om ett tredjeland inte tillåter inresa eller inte svarar inom den tidsfrist som den behöriga myndigheten fastställt ska sökanden ha tillgång till förfarandet för internationellt skydd.

Artikel 59 anger villkoren för att ett tredjeland ska få fastställas som säkert. Ett tredjeland får endast fastställas som säkert om

- a) utlänningars liv och frihet inte är hotade på grund av någon av förföljelsegrunderna,
- b) utlänningar inte löper någon verklig risk för skada enligt definitionen i artikel 15 i skyddsgrundsförordningen,
- c) sökanden är skyddad mot refoulement i enlighet med Genèvekonventionen och mot avlägsnande som strider mot förbudet mot tortyr m.m., och
- d) det finns möjlighet att begära och få effektivt skydd enligt artikel 57 (artikel 59.1).

Fastställandet får ske både på unionsnivå och nationell nivå och får avse hela eller delar av ett tredjeland eller vissa kategorier av personer (artikel 59.2). Bedömningen ska grunda sig på relevanta och tillgängliga informationskällor.

Begreppet får tillämpas om ett tredjeland fastställts på unionsnivå eller nationell nivå. Begreppet får även tillämpas med avseende på en särskild sökande förutsatt att villkoren är uppfyllda med avseende på den sökande (artikel 59.4). Begreppet säkert tredjeland får endast tillämpas om sökanden inte kan lägga fram faktorer som motiverar att begreppet inte är tillämpligt på honom eller henne, inom ramen för en individuell bedömning (artikel 59.5 a). Det krävs vidare att sökanden har en anknytning till det berörda landet (artikel 59.5 b). För ensamkommande barn krävs dessutom att tillämpningen inte strider mot barnets bästa och att det finns en försäkran från tredjelandets myndigheter om omhändertagande och omedelbart effektivt skydd.

Tredjeländer med vilka EU har ingått ett avtal om att migranter kommer att skyddas i enlighet med relevanta internationella normer ska presumeras vara säkra.

Om en ansökan inte prövas i sak ska sökanden informeras och få en handling som anger detta. Om ett tredjeland inte tillåter inresa eller inte svarar inom den tidsfrist som den behöriga myndigheten fastställt ska sökanden ha tillgång till förfarandet för internationellt skydd.

Begreppet säkert ursprungsland

Ett tredjeland får enligt artikel 61 fastställas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det inte förekommer någon förföljelse enligt artikel 9 i skyddsgrundsförordningen eller någon verklig risk för allvarlig skada enligt definitionen i artikel 15 i den förordningen (artikel 61.1).

Fastställandet får ske både på unionsnivå och nationell nivå och får avse hela eller delar av ett tredjeland eller vissa kategorier av personer (artikel 61.2).

Bedömningen ska grunda sig på relevanta och tillgängliga informationskällor. Vid den bedömningen ska bl.a. beaktas i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller allvarlig skada ges, genom att undersöka landets lagstiftning och hur den tillämpas, hur landet iakttar internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter, om det sker utvisningar, avlägsnanden eller utlämning av egna medborgare till länder där det finns en risk för skyddsgrundande behandling samt om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter.

Att ett tredjeland finns med i en förteckning över säkra ursprungsländer innebär inte någon absolut garanti för säkerhet. Begreppet får tillämpas endast om

- a) sökanden är medborgare i det landet eller är statslös och tidigare stadigvarande bosatt där,
- b) sökanden inte tillhör en undantagen personkategori, och
- c) presumptionen inte kan motbevisas av sökanden.

Fastställande på unions- och nationell nivå

Artiklarna 60 och 62 reglerar fastställanden av säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer på unionsnivå, medan artikel 63 innehåller bestämmelse om tillfälligt upphävande och upphävande av sådana fastställanden.

Artikel 64 reglerar fastställanden på nationell nivå. Medlemsstaterna får behålla eller införa nationella bestämmelser som tillåter att andra tredjeländer än de som fastställts på unionsnivå bedöms som säkra tredjeländer eller säkra ursprungsländer. Om ett fastställande på unionsnivå tillfälligt har upphävts får landet inte fastställas som säkert på nationell nivå (artikel 64.2). I bestämmelsen anges vidare förutsättningarna för en medlemsstat att fastställa ett tillfälligt upphävt land som ett säkert tredjeland eller säkert ursprungsland (artikel 64.3).

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen och Europeiska unionens asylbyrå om de nationella fastställanden som görs senast den 12 juni 2026 och därefter vid varje ny beteckning eller ändring. De ska också årligen meddela vilka tredjeländer som begreppet

säkert tredjeland tillämpas på med avseende på särskilda sökande (artikel 64.4).

Kommissionens förslag till ändringar av bestämmelserna om säkra länder

Enligt artikel 77 ska kommissionen senast den 12 juni 2025 se över begreppet säkert tredjeland och vid behov föreslå ändringar. På grundval av detta antog kommissionen den 20 maj 2025 ett förslag till en förordning om ändring i asylprocedurförordningen gällande tillämpningen av begreppet säkert tredjeland. Enligt förslaget görs en ändring i artikel 59.5 b som utökar möjligheten att tillämpa begreppet säkert tredjeland jämfört med i dag på så sätt att det, utöver när det finns en anknytning mellan sökanden och det tredjelandet, även ska kunna tillämpas när en sökande har transiterat genom ett säkert tredjeland eller om det finns ett avtal eller överenskommelse med ett tredjeland om att det landet ska pröva ansökan om internationellt skydd. Enligt förslaget görs också en ändring i artikel 68.3 som innebär att ett överklagande av ett beslut om att avvisa en ansökan om internationellt skydd med hänvisning till att det finns ett säkert tredjeland för sökanden inte ska ha automatisk suspensiv verkan.¹⁶⁴

Kommissionen har vidare den 16 april 2025 antagit ett förslag till en förordning om ändring i asylprocedurförordningen gällande etablering av en förteckning över säkra ursprungsländer på EU-nivå. Enligt förslaget införs en bestämmelse om att kandidatländer för EU-medlemskap, med vissa undantag, ska betecknas som säkra ursprungsländer på unionsnivå (artikel 62) och en bilaga innehållande en förteckning över ett antal tredjeländer som ska anses som säkra ursprungsländer. Kommissionen föreslår också en ändring i artikel 79 i asylprocedurförordningen med innebörden att vissa bestämmelser i förordningen får börja tillämpas före den 12 juni 2026. Bestämmelserna gäller möjligheten att bedöma ett land som ett säkert ursprungsland eller säkert tredjeland med undantag för vissa geografiska områden eller grupper (artiklarna 59.2 och 61.2) och möjligheten att tillämpa gränsförfaranden och

¹⁶⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2024/1348 vad gäller tillämpningen av begreppet säkert tredjeland, COM/2025/259 final, s. 3–5 och 16–17.

påskyndade förfaranden för sökande från länder med en beviljandegrad understigande 20 procent.¹⁶⁵

Båda förslagen behandlas för närvarande inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet

Motsvarande bestämmelser om första asylland, säkert tredjeland och säkert ursprungsland finns i allt väsentligt i det omarbetade asylprocedurdirektivet. I artikel 37 i det omarbetade direktivet finns bestämmelser om nationellt fastställande av tredjeländer som säkra ursprungsländer enligt vilka medlemsstaterna får behålla eller lagstiftning som gör det möjligt att på nationell nivå fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av ansökningar om internationellt skydd. Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet i svensk rätt saknades en svensk reglering kring säkra ursprungsländer och någon sådan reglering föreslogs inte heller av regeringen.¹⁶⁶ Efter ett avgörande från EU-domstolen¹⁶⁷ ansåg regeringen dock att det fanns behov av att införa regler om säkra ursprungsländer i svensk rätt.¹⁶⁸

Gällande rätt

Begreppen första asylland och säkert tredjeland förekommer inte i utlänningslagen. Däremot finns bestämmelser med motsvarande innebörd i 5 kap. 1 b § första stycket 2 och 3 UtIL.¹⁶⁹ Se vidare i avsnitt 5.3.26 om det förslag som Miniminivåutredningen har lämnat i delbetänkande *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) som innebär att 5 kap. 1 b § första stycket 2 och 3 UtIL upphävs. Det finns även vissa kompletterande

¹⁶⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2024/1348 vad gäller upprättande av en förteckning över säkra ursprungsländer på unionsnivå, COM/2025/186 final, s. 4, 17, 24–25 samt bilagan.

¹⁶⁶ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 32.

¹⁶⁷ EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17, (A mot Migrationsverket).

¹⁶⁸ Prop. 2020/21:71, *Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer*, s. 9 och 10.

¹⁶⁹ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 214–218, 267 och 268. Se vidare prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s 72 och 73.

bestämmelser i utlänningsförordningen. Om en utlännings asylansökan har avvisats enligt 5 kap. 1 b § första stycket 2 eller 3 UtlL ska utlännningen få en särskild handling av vilken det framgår att de skäl för asyl som han eller hon anfört inte har prövats i sak i Sverige (4 kap. 4 § UtlF).

I svensk rätt definieras begreppet säkert ursprungsland i 1 kap. 6 a § UtlL. Enligt första stycket avses med begreppet ett land där det allmänt och genomgående inte förekommer förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller hot på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Vid bedömningen av om ett land ska anses vara ett säkert ursprungsland ska den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om en förteckning över länder som uppfyller definitionen i första stycket. Se vidare i avsnitt 5.3.2 beträffande förslaget om att 1 kap. 6 a § första stycket UtlL ska upphävas. Det är Migrationsverket som har i uppgift att ta fram en förteckning över säkra ursprungsländer (4 kap. 2 a § första stycket UtlF). Vid bedömningen av om ett land ska tas upp på förteckningen ska särskilt information från andra medlemsstater, Europeiska unionens asylbyrå, UNHCR, Europarådet och andra relevanta internationella organisationer beaktas (andra stycket). Migrationsverket ska regelbundet se över situationen i de länder som tagits upp på förteckningen. Om ett land inte längre bedöms vara ett säkert ursprungsland ska det omedelbart tas bort från förteckningen. Migrationsverket ska underrätta Europeiska kommissionen om vilka länder som finns med på förteckningen (4 kap. 2 b § i samma förordning).¹⁷⁰

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artiklarna 57–59 och 61 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 4 kap. 2 a § andra stycket och 4 § i UtlF ska därför upphävas.

¹⁷⁰ För Migrationsverkets nuvarande föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer, se MIGRFS 2025:1.

Bestämmelserna om säkra länder utgör verktyg för att snabbt kunna pröva ansökningar om internationellt skydd. Begreppen första asylland och säkert tredjeland kan tillämpas för bedömning om en ansökan kan tas upp till prövning. Begreppet säkert ursprungsland ska tillämpas i det påskyndande prövningsförfarandet för sökande från de länderna. Alla dessa tre koncept kan ligga till grund för prövning i ett gränsförfarande. Möjligheten att på unionsnivå fastställa förteckningar över säkra tredjeländer och säkra ursprungsländer syftar till att öka konvergensen i tillämpningen av säkra länder-koncepten. Medlemsstaterna har dock fortsatt möjlighet att tillämpa eller införa lagstiftning som möjliggör nationella fastställanden av säkra tredjeländer eller säkra ursprungsländer utöver de som fastställs på unionsnivå (artikel 64.1). En sådan lagstiftning finns i dag beträffande säkra ursprungsländer, men inte beträffande säkra tredjeländer.

Bedömningen görs att en viss flexibilitet på nationell nivå är nödvändig för en ändamålsenlig och aktuell tillämpning av bestämmelserna om säkra länder. Om Migrationsverket ges möjlighet att ta fram förteckningar över säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer möjliggörs en snabbare prövning av ansökningar om internationellt skydd i fler fall. Möjligheten till sådana förteckningar bedöms således kunna effektivisera och förenkla asyلفörfarandet. Att i svensk rätt behålla möjligheten till en förteckning över säkra ursprungsländer och införa motsvarande reglering för säkra tredjeländer bedöms vidare säkerställa att svensk rätt anpassas till EU:s miniminivå. Bestämmelser om detta bör således införas i svensk rätt. För att underlätta för rättstillämparen bör det i 4 kap. UtlL införas en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om fastställande av länder som säkra tredjeländer eller säkra ursprungsländer finns i artiklarna 59, 61 och 64 i asylprocedurförordningen. Bemyndigandet att meddela föreskrifter som i dag finns i 1 kap. 6 a § andra stycket UtlL bör i stället flyttas till samma bestämmelse, för att hålla ihop bestämmelserna om säkra länder. Bestämmelserna i 4 kap. 2 a § första stycket och 2 b § UtlF ska också anpassas till detta och placeras i det nya kapitlet om internationellt skydd, 3 c kap. UtlF.

5.3.20 Återkallande av internationellt skydd

Förslag: Bestämmelserna i artiklarna 65 och 66 i asylprocedurförordningen om återkallande av internationellt skydd är direkt tillämpliga. De svenska bestämmelserna i 13 kap. 9 a § utlänningslagen om Migrationsverkets underrättelseskyldighet och en utlännings rätt att yttra sig ska därför upphävas.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 65 ska den beslutande myndigheten inleda en utredning om återkallande av internationellt skydd för en tredjelandsmedborgare eller statslös person om nya faktorer eller uppgifter framkommer som tyder på att det finns skäl att ompröva huruvida han eller hon uppfyller kriterierna för internationellt skydd, särskilt i de fall som avser återkallande av flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artiklarna 14 och 19 i skyddsgrundsförordningen.

I artikel 66 föreskrivs förfaranderegler för återkallelse av internationellt skydd. Av artikel 66.1 följer att om den beslutande myndigheten inleder en prövning för att återkalla en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons internationella skydd ska den berörda personen bl.a. underrättas skriftligen om att hans eller hennes rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd håller på att omprövas och skälen för en sådan omprövning, informeras om skyldigheten att samarbeta med den beslutande myndigheten och andra behöriga myndigheter, särskilt om det förhållande att han eller hon ska vara skyldig att göra ett skriftligt uttalande och inställa sig för en personlig intervju eller en utfrågning och svara på frågor samt informeras om följderna av att inte samarbeta inte hindrar den beslutande myndigheten att fatta ett beslut om att återkalla det internationella skyddet.

Enligt artikel 66.3 föreskrivs att beslutet att återkalla det internationella skyddet ska lämnas skriftligen så snart som möjligt. De faktiska och rättsliga skälen för återkallandet ska anges i beslutet och information om på vilket sätt beslutet kan överklagas och de relevanta tidsfristerna ska lämnas skriftligen. Av artikel 66.5 följer att om tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte

samarbetar genom att inte lämna in en skriftlig förklaring, genom att inte närvara vid den personliga intervjun eller utfrågningen eller genom att utan giltig anledning inte besvara frågor, ska avsaknaden av den skriftliga förklaringen eller den personliga intervjun eller utfrågningen inte hindra den beslutande myndigheten eller den behöriga domstolen från att fatta ett beslut om att återkalla det internationella skyddet. En sådan vägran att samarbeta får endast betraktas som en motbevisbar presumtion om att tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre önskar åtnjuta internationellt skydd.

Enligt artikel 66.6 ska förfaranderegler för återkallande enligt artikeln inte tillämpas om tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen otvetydigt avsäger sig sitt erkännande som en person som beviljats internationellt skydd (artikel 66.6 a), har blivit medborgare i en medlemsstat (artikel 66.6 b), eller senare har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat (artikel 66.6 c). Medlemsstaterna ska avsluta de ärenden som omfattas av denna punkt i enlighet med sin nationella rätt. Avslutandet behöver inte ha formen av ett beslut men ska åtminstone registreras i sökandens akt tillsammans med uppgift om den rättsliga grunden för avslutandet.

Gällande rätt och tidigare asylprocedurdirektiv

De tidigare asylprocedurdirektiven innehåller i allt väsentligt motsvarande förfaranderegler i fråga om återkallande av internationellt skydd.

Den svenska bestämmelsen i 13 kap. 9 a § UtL genomför delvis det omarbetade asylprocedurdirektivets förfaranderegler om återkallande av internationellt skydd. Av bestämmelsen följer att en utlänning ska underrättas när Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse av statusförklaring och att en sådan förklaring inte får återkallas utan att utlänningen har getts möjlighet att yttra sig. I övrigt finns inte några särskilda förfaranderegler i svensk rätt i fråga om återkallande av internationellt skydd.

Svenska bestämmelser i fråga om själva sakprövningen av återkallelse finns i 4 kap. 5 b och 5 c §§ UtL och behandlas i avsnittet 6.3.3 om flyktingstatus och avsnittet 6.3.4 om status som subsidiärt skyddsbehövande.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artiklarna 65 och 66 i asylprocedurförordningen om förfaranderegler vid återkallande av internationellt skydd är direkt tillämpliga. Den svenska bestämmelsen i 13 kap. 9 a § UtlL om Migrationsverkets underrättelseskyldighet och en utlännings rätt att yttra sig ska därför upphävas. Artiklarna 65 och 66 i asylprocedurförordningen medför i övrigt inte några författningsåtgärder.

5.3.21 Rätten till effektivt rättsmedel

Förslag: Bestämmelserna i artikel 67.1 och 67.2 i asylprocedurförordningen om rätt till effektivt rättsmedel mot vissa beslut är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 14 kap. 5 §, 6 § och 14 a § utlänningslagen ska därför upphävas.

I 14 kap. utlänningslagen ska införas en bestämmelse om att beslut som räknas upp i artikel 67.1 och 67.2 i asylprocedurförordningen får överklagas till migrationsdomstol i enlighet med artikel 67 i den förordningen.

Möjligheten att undanta rätten till effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 67.1 andra stycket bör nyttjas. I utlänningslagen ska därför införas en bestämmelse om att beslut om att återkalla internationellt skydd i de fall som avses i artikel 66.6 i asylprocedurförordningen inte får överklagas.

Bestämmelserna om nöjdförklaring i 15 kap. utlänningslagen ska anpassas på så sätt att bestämmelserna inte ska vara tillämpliga på en utlänning som har rätt att överklaga beslut om avvisning, utvisning eller återvändande enligt artikel 67 i asylprocedurförordningen.

Bedömning: Den nuvarande instansordningen med två domstolsinstanser för ärenden om internationellt skydd bör behållas.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 67 ska sökande och personer som är föremål för återkallande av internationellt skydd ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, i enlighet med de grundläggande principer och garantier i kapitel II som avser överklagandeförfarandet, mot

- a) ett beslut om att neka prövning av en ansökan,
- b) ett beslut om att avslå en ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad med avseende på både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande,
- c) ett beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad,
- d) ett beslut om att återkalla internationellt skydd,
- e) ett beslut om återvändande som utfärdats i enlighet med artikel 37 i denna förordning.

Enligt artikel 67.1 andra stycket får medlemsstaterna – genom undantag från artikel 67.1 d – i sin nationella rätt föreskriva att de fall som avses i artikel 66.6 inte ska kunna överklagas.

De fall som avses i artikel 66.6 är om tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen a) otvetydigt avsäger sig sitt erkännande som en person som beviljats internationellt skydd, b) har blivit medborgare i en medlemsstat, eller c) senare har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat.

Enligt artikel 67.2 ska personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande ha rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslut som innebär att deras ansökan betraktas som ogrundad med avseende på flyktingstatus.

Det första och det omarbetade asylprocedurdirektivet¹⁷¹

Till skillnad från såväl asylprocedurförordningen som det omarbetade asylprocedurdirektivet innehöll det första asylprocedurdirektivet en bestämmelse om rätt till effektivt rättsmedel avseende beslut om efterföljande ansökningar. Vid

¹⁷¹ Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 79 f.

genomförandet av det första asylprocedurdirektivet anförde regeringen följande i denna fråga.

Om en medlemsstat tillämpar ett sådant särskilt förfarande som anges i artikel 32 beträffande efterföljande ansökningar omfattar rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 39.1 c beslut att efter en preliminär prövning av en efterföljande ansökan inte gå vidare med prövningen av ansökan. Bestämmelser som motsvarar direktivets bestämmelser om preliminär prövning av en efterföljande ansökan finns i 12 kap. 19 § UtlL (se närmare avsnitt 8.4.5). Enligt dessa ska Migrationsverket om utlänningsen i ett verkställighetsärende återoppar nya omständigheter enligt vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Om Migrationsverket beslutar att inte bevilja ny prövning kan ett sådant beslut överklagas till en migrationsdomstol enligt 14 kap. 5 § UtlL. Svensk rätt överensstämmer således med direktivet i denna del.¹⁷²

Det omarbetade asylprocedurdirektivet innehåller i likhet med asylprocedurförordningen bestämmelser om överklagande och rätten till ett effektivt rättsmedel mot vissa uppräknade beslut (artikel 46 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). Vid genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet ansågs bestämmelsen om rätt till effektivt rättsmedel i stora delar motsvara det första asylprocedurdirektivet och att några författningsåtgärder för att uppfylla det omarbetade asylprocedurdirektivets krav på överklagbarhet inte behövdes.¹⁷³

I artikel 46.11 i det omarbetade asylprocedurdirektivet finns vidare en möjlighet att i nationell rätt föreskriva under vilka förhållanden en sökande kan anses ha avstått från rätten till effektivt rättsmedel. I svensk rätt nyttjas denna möjlighet genom bestämmelserna i 15 kap. UtlL om nöjdförklaring (se mer om nöjdförklaring nedan under gällande rätt). Detta är en skillnad mot asylprocedurförordningen som inte innehåller en sådan möjlighet.

Gällande rätt

I 14 kap. UtlL regleras rätten att överklaga Migrationsverkets beslut om ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl och tillhörande frågor. I första paragrafen klargörs att beslut av en

¹⁷² Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 225.

¹⁷³ Ds. 2015:37, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet*, s. 131 ff.

förvaltningsmyndighet i frågor som regleras i utlänningslagen får överklagas endast när detta särskilt anges i kapitlet.

Enligt 14 kap. 3 § UtlL får Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning, avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd överklagas till en migrationsdomstol. Enligt 14 kap. 5 § UtlL får Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § UtlL överklagas till en migrationsdomstol. Även Migrationsverkets beslut att avvisa en asylansökan med tillämpning av 5 kap. 1 b § får enligt 14 kap. 14 a § UtlL överklagas till en migrationsdomstol. Även Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring, resedokument eller återkallelse av statusförklaring får överklagas enligt 14 kap. 6 § UtlL. Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring enligt 14 kap. 6 § andra stycket UtlL. Enligt 14 kap. 6 a § UtlL får vidare Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass eller om återkallelse av ett främlingspass överklagas.

Enligt 15 kap. 1 § UtlL kan en utlänning som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller utvisning förklara att han eller hon avstår från att överklaga beslutet eller domen i den delen (nöjdförklaring). I 15 kap. 2 § UtlL preciseras vilken myndighet eller domstol som är behörig att ta emot en nöjdförklaring och vad som i övrigt krävs för att nöjdförklaringen ska bli giltig. Av 15 kap. 3 § UtlL framgår vilka verkningar en nöjdförklaring har, bl.a. att en nöjdförklaring inte kan återkallas och medför att utlänningen inte längre kan överklaga beslutet.

Av 16 kap. 9 § UtlL framgår att en migrationsdomstols beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas.

Enligt 16 kap. 11 § UtlL krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen.

Skälen för förslaget

Rätt till effektivt rättsmedel mot beslut som räknas upp i artikel 67.1 och 67.2 i asylprocedurförordningen

Bestämmelserna i artikel 67.1 och 67.2 i asylprocedurförordningen om rätt till effektivt rättsmedel mot vissa beslut om internationellt skydd är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 14 kap. 5 §, 6 § och 14 a § UtlL ska därför upphävas.

Även frågan om rätt till domstolsprövning av beslut om återvändande som meddelats med stöd av artikel 37 i asylprocedurförordningen regleras direkt av artikel 67.1. Andra beslut om avvisning eller utvisning i ärenden om internationellt skydd överklagas i stället i enlighet med 14 kap. 3 § UtlL. Detta gäller beslut om avvisning eller utvisning som fattas under det administrativa förfarandet (se avsnitt 5.3.6) samt beslut om avvisning eller utvisning som meddelas i samband med ett beslut om att återkalla internationellt skydd (se avsnitt 5.3.15).

Beslut som får överklagas enligt asylprocedurförordningen bör i övrigt följa den gällande svenska processordningen för migrationsmål. Detta innebär bl.a. att beslut överklagas till migrationsdomstol. En sådan kompletterande bestämmelse ska därför införas i 14 kap. UtlL.

Undantag från rätten att överklaga beslut om att återkalla internationellt skydd i vissa fall

Möjligheten att undanta rätten till effektivt rättsmedel i enlighet med artikel 67.1 andra stycket avser endast beslut om återkallelse i de fall som avses i artikel 66.6 asylprocedurförordningen. Dessa särskilda fall är när det på olika sätt står klart att frågan om internationellt skydd inte längre är aktuell. Den första situationen rör de fall då utlänningen otvetydigt avsäger sig sitt erkännande som en person som beviljats internationellt skydd. Den andra situationen avser fall då utlänningen har blivit medborgare i en medlemsstat. Den tredje och sista situationen rör fall då utlänningen senare har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. Eftersom frågan om internationellt skydd i dessa fall får anses överspelad, bedöms det inte heller föreligga något beaktansvärt behov av ett

effektivt rättsmedel mot ett beslut om att återkalla internationellt skydd. Ett införande av undantaget skulle dessutom kunna bidra till att förfarandet att återkalla internationellt skydd i vissa fall kan avslutas snabbare, utan att rättssäkerheten äventyras. Detta skulle i sin tur möjliggöra en mer ändamålsenlig användning av domstolarnas resurser. I detta sammanhang kan också tilläggas att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU:s miniminivå. Mot denna bakgrund bör möjligheten att i svensk rätt införa undantag från rätten till effektivt rättsmedel i aktuella fall utnyttjas. Ett sådan bestämmelse ska därför införas i utlänningslagen.

Bestämmelserna om nöjdförklaring i 15 kap. UtlL ska anpassas

Som redogörs för ovan finns i asylprocedurförordningen inte – till skillnad från det omarbetade asylprocedurdirektivet – en möjlighet att i nationell rätt föreskriva ett särskilt förfarande om avstående från rätten att överklaga beslut. De svenska bestämmelserna om nöjdförklaring behöver därför anpassas så att de inte omfattar utlännningar vars beslut om avvisning, utvisning eller återvändande får överklagas enligt artikel 67 i asylprocedurförordningen. Anpassningen bör ske genom att 15 kap. 1 § UtlL kompletteras med ett nytt andra stycke som föreskriver att bestämmelserna om nöjdförklaring i 15 kap. 1–3 §§ inte ska tillämpas i de situationer då en utlännings har rätt att överklaga beslut enligt artikel 67. Därtill bör 15 kap. 3 § UtlL ändras så att begreppet *statusförklaring* utgår från bestämmelsen.

Den nuvarande instansordningen ska behållas

Asylprocedurförordningen ställer endast krav på att Migrationsverkets beslut ska kunna överprövas i en domstolsinstans. Med hänsyn till att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå uppkommer frågan om den nuvarande instansordningen med två domstolsinstanser bör ändras.

Nuvarande instansordning för migrationsrättsliga ärenden, däribland ärenden om internationellt skydd, avviker från vad som i

allmänhet gäller inom förvaltningsprocessen med tre domstolsinstanser; förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Vid införandet av nuvarande instansordning anförde regeringen följande.

Allmänna förvaltningsdomstolar är enligt 1 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten. I likhet med NIPU anser dock regeringen att det bör övervägas om instansordningen i den nya ordningen bör avvika från den som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten.

En aspekt av rättssäkerhet är att det inte får dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. Ytterligare komplikationer med att det dröjer innan det finns ett slutligt ställningstagande i form av ett lagakraftvunnet avgörande är också dem som redogjorts för i avsnitt 7.1.

En åtgärd som leder till att den totala handläggningstiden i utlänningsärenden minskar är en begränsning av antalet domstolsinstanser. Ju fler instanser som kan överpröva ett ärende, desto längre tid kan det komma att ta innan det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Behovet av att snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande skulle tillgodoses om överprövning endast tilläts i en domstolsinstans. En sådan lösning är dock enligt regeringens bedömning inte lämplig. I de fall överprövningen sprids på flera länsrätter skulle en sådan lösning försvåra bildandet av en enhetlig praxis. Att handlägga målen endast i en länsrätt är inte heller lämpligt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om.

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som väntetider i asylprocessen medför, bedömer regeringen, liksom NIPU, att det finns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Regeringen bedömer därvid i likhet med NIPU att länsrättens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och att kammarrättens avgörande inte skall kunna överklagas. Som framgår ovan bedömer regeringen att ytterligare avvikelser från förvaltningsprocessens normala instansordning inte bör göras.¹⁷⁴

Det skulle kunna argumenteras för att vikten av Migrationsöverdomstolens praxisbildande kommer att minska i ärenden om internationellt skydd. Detta med anledning av att såväl skyddsgrunds- som asylprocedurförordningens bestämmelser blir direkt tillämpliga och att uppgiften att tolka och bilda praxis inom

¹⁷⁴ Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, s. 109 f.

EU-rätten ytterst ankommer på EU-domstolen. Att EU-domstolen ytterst bildar praxis inom området internationellt skydd gäller dock huvudsakligen redan i dag, eftersom de nuvarande svenska bestämmelserna bygger på EU-rättsliga direktivbestämmelser. Förordningarna ger vidare ett visst, om än begränsat, utrymme för medlemsstaterna att reglera vissa frågor, t.ex. frågan om återkallelse av resehandlingar för personer som beviljats internationellt skydd (se avsnitt 6.3.8.). Vidare innehåller skyddsgrunds- och asylprocedurförordningen flera bestämmelser som på ett eller annat sätt hänvisar till nationell rätt. Det finns mot denna bakgrund ett fortsatt behov av att det skapas enhetlig svensk praxis inom rättsområdet.

Ett annat skäl för att inte ändra nuvarande instansordning är att den gäller för de allra flesta ärenden inom det migrationsrättsliga området. Med hänsyn till den mycket snäva tidsramen för det nu aktuella uppdraget saknas det vidare utrymme att göra en grundligare utredning och närmare överväganden i denna fråga. Mot denna bakgrund bör den nuvarande instansordningen med två domstolsinstanser behållas.

5.3.22 Överklagandefrister

Förslag: Det ska i 14 kap. utlänningslagen införas bestämmelser om tidsfrister för överklagande av beslut i enlighet med artikel 67.7 i asylprocedurförordningen. För beslut enligt artikel 67.7 a ska en överklagandefrist om sju dagar föreskrivas och för andra beslut enligt artikel 67.7 b en tidsfrist om tre veckor.

Bedömning: Överklagandefristen till Migrationsöverdomstolen ska fortsatt vara tre veckor.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 67.7 ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva följande tidsfrister inom vilka sökande, personer som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd och personer

som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande ska lämna in överklaganden mot de beslut som avses i punkt 1:

- a) Mellan minst fem dagar och högst tio dagar i fråga om ett beslut om att neka en ansökan prövning eller ett beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad, som ogrundad eller som uppenbart ogrundad, om någon av de omständigheter som avses i artikel 42.1 eller 42.3 gällde vid tidpunkten för beslutet.
- b) Mellan minst två veckor och högst en månad i alla andra fall.

Av artikel 67.1 tredje stycket följer att om ett beslut om återvändande fattas som en del av ett relaterat beslut som avses i första stycket led a, b, c eller d ska beslutet om återvändande överklagas tillsammans med det relaterade beslutet i samma domstol, i samma rättsliga förfarande och inom samma tidsfrister. Om ett beslut om återvändande utfärdas som en separat akt i enlighet med artikel 37 får det överklagas i separata rättsliga förfaranden. Tidsfristerna för dessa separata rättsliga förfaranden ska inte överskrida de tidsfrister som avses i artikel 67.7.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelse saknas i det omarbetade asylprocedurdirektivet där det i stället föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa skäligen tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel samt att tidsfristerna inte får göra detta omöjligt eller orimligt svårt (artikel 46.4 i det omarbetade asylprocedurdirektivet).

I svensk rätt finns inte några specialbestämmelser om överklagandefrister för ärenden enligt utlänningslagen. Därför gäller förvaltningslagens generella bestämmelser om tidsfrister för överklagande av myndighetsbeslut. I 44 § FL anges att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

Skälen för förslaget

Asylprocedurförordningen kräver att det i nationellt rätt införs tidsfrister för överklagande till migrationsdomstol av beslut enligt artikel 67.7.

En överklagandefrist på sju dagar ska gälla för beslut enligt artikel 67.7 a i asylprocedurförordningen

När det gäller beslut enligt artikel 67.7 a behöver särskilda överklagandefrister införas i svensk rätt. När det gäller tidsfristens längd kan konstateras att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU:s miniminivå. Detta skulle innebära en tidsfrist på fem dagar för sådana beslut som avses i artikel 67.7 a i asylprocedurförordningen. Längre överklagandefrister ger sökanden bättre möjlighet att förstå beslutet, rådgöra med rättslig rådgivare och formulera ett välgrundat överklagande. Tredjelandsmedborgare och statslösa som söker internationellt skydd och som inte bistås av en rättslig rådgivare kan av olika anledningar ha större svårigheter att förstå beslutet och formulera ett överklagande, bl.a. med hänsyn till språkförståelsen, även om information om resultatet av beslutet enligt artikel 36.3 ska lämnas på ett språk som sökanden förstår. En överklagandefrist om fem dagar kan mot denna bakgrund uppfattas som väl kort. De beslut som avses i artikel 67.7 a är dock regelmässigt av enkel karaktär och ska inte vara särskilt juridiskt komplicerade, även om det också inom denna kategori finns komplicerade ärenden. T.ex. kan vissa säkerhetsärenden vara mycket komplicerade.

I dag har en sökande, som huvudregel, rätt till ett offentligt biträde som bekostas av staten och som hjälper sökanden under hela asyلفörfarandet, dvs. såväl under handläggningen hos Migrationsverket som i överklagandeprocessen i domstol. Miniminivåutredningens förslag i betänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) innebär vissa ändringar avseende rätten till kostnadsfritt offentligt biträde under handläggningen hos Migrationsverket. När det gäller det offentliga bitrådets roll i överklagandeprocessen föreslås den dock vara densamma som i dag. Ett kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde

i överklagandeprocessen omfattar utarbetande av de inlagor som krävs enligt nationell rätt, förberedande av överklagandet och, vid en eventuell förhandling i domstol, deltagande i förhandlingen (artikel 17.1 i asylprocedurförordningen). Sökanden kommer därför att som regel kunna bistås av ett offentligt biträde, en juridiskt utbildad person, med överklagandet. Om Miniminivåutredningens förslag genomförs kommer sökanden dock – till skillnad mot i dag – inte ha rätt till kostnadsfritt rättsligt biträde som företrädar sökanden under den personliga intervjun hos Migrationsverket, eller som utarbetar inlagor till Migrationsverket eller vidtar andra åtgärder för sökandens räkning under handläggningen hos Migrationsverket. Även om sökanden som regel kommer att ha rätt till rättsligt biträde i överklagandeprocessen kommer Miniminivåutredningens förslag att innebära att det offentliga biträdet som ska företräda sökanden i en överklagandeprocess kommer att behöva mer tid för genomgång av ärendet då denne inte varit med under handläggningen hos Migrationsverket i samma utsträckning som i dag.

En alltför kort överklagandefrist riskerar också att s.k. ”ramöverklaganden” där inga grunder för överklagandet anges lämnas in i större utsträckning. När sådana överklaganden lämnas in krävs ofta handläggningsåtgärder från domstolens sida som i sin tur tar domstolens resurser i anspråk. Ramöverklaganden är dock inte ovanliga i dag med en överklagandetid på tre veckor. Ofta synes de snarare genereras av det rättsliga ombudets arbetsbörda än ärendets komplexitet. Det kan därför ifrågasättas i vilken mån rättsväsendet och effektiviteten i asylförfarandet tjänar på att ha längre överklagandefrister – i detta fall en överklagandefrist på tio dagar jämfört med en frist som följer miniminivån på fem dagar.

Som konstaterats ovan är beslut som avses i artikel 67.7 a dock regelmässigt av enklare karaktär och ska inte vara särskilt juridiskt komplicerade. I sammanhanget är det också av betydelse att beakta de tidsfrister som gäller för prövning inom ramen för ett gränsförfarande. Ett gränsförfarande ska normalt avslutas inom tolv veckor från det att ansökan registreras till dess att sökanden inte längre har rätt att stanna kvar och inte tillåts stanna kvar (se avsnitt 5.3.17). Sökanden inom ramen för ett gränsförfarande har som huvudregel rätt att stanna kvar i landet i vart fall till dess att tidsfristen inom vilken de kan begära tillåtelse att stanna kvar i landet

löpt ut och i avvaktan på domstolens beslut om huruvida sökanden ska tillåtas att stanna kvar (artikel 68). I fråga om ensamkommande barn gäller dock att de har rätt att stanna kvar i landet till dess att tidsfristen inom vilken de kan utöva rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i första instans har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet. Överklagandefristen till migrationsdomstolen räknas alltså in i tidsfristerna för gränsförfarandet när det rör ett ensamkommande barn. Överklagandefristens längd har således en direkt betydelse för möjligheten att avsluta ett gränsförfarande inom givna tidsramar. En överklagandefrist om fem dagar för sådana beslut som avses i artikel 67.7 a framstår därmed som en välavvägd tidsfrist i avvägningen mellan behovet av ett snabbt asyلفörfarande och kraven på rättssäkerhet.

För att underlätta för rättstillämpare är bedömningen dock att överklagandefrister i möjligaste mån bör samordnas mellan rättsakterna i EU:s migrations- och asylpakt. I avsnitt 10.4.6 avseende överklagandefrist för beslut om överföring enligt artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen föreslås en överklagandefrist på miniminivån enligt den rättsakten, dvs. en överklagandefrist på sju dagar. Även sådana beslut är regelmässigt av enklare karaktär och inte särskilt juridiskt komplicerade. För att samordna överklagandefristerna så långt som möjligt föreslås därför en överklagandefrist på sju dagar även för beslut enligt artikel 67.7 a i asylprocedurförordningen. Denna överklagandefrist bör regleras tillsammans med överklagandefristen för beslut om överföring enligt artikel 43 i asyl- och migrationshanteringsförordningen i 14 kap. UtlL.

En överklagandefrist på tre veckor ska gälla för beslut enligt artikel 67.7 b i asylprocedurförordningen

I fråga om beslut som avses i artikel 67.7 b asylprocedurförordningen uppfyller den nuvarande svenska generella bestämmelsen om en tidsfrist på tre veckor i 44 § FL förordningens krav. Som anförts ovan är utgångspunkten för uppdraget emellertid att anpassa svensk rätt till EU:s miniminivå om det inte finns starka skäl att frångå den. Frågan är därför om det ska införas en kortare överklagandefrist än den på tre veckor som gäller i dag.

De beslut som avses i artikel 67.7 b kan vara av mycket skiftande karaktär. De kan vara av enkel beskaffenhet men kan också vara mycket komplicerade. Även i dessa fall gäller att sökanden har rätt till kostnadsfritt offentligt biträde i överklagandeprocessen. Som anförts ovan ger längre överklagandefrister bättre möjligheter att förstå beslutet, rådgöra med rättsligt ombud och formulera ett välgrundat överklagande.

Ett annat skäl till att behålla den nuvarande överklagandefristen på tre veckor är att den generella treveckorsfristen är väl inarbetad som gällande överklagandefrist för migrationsärenden. Som framgår ovan kommer denna generella treveckorsfrist för migrationsärenden dock i vilket fall som helst behöva ruckas på med anledning av att asylprocedurförordningen kräver kortare frister för vissa beslut enligt artikel 67.7 a. Likväl skulle det vara fördelaktigt om överklagandefristen i så stor utsträckning som möjligt är enhetlig för migrationsärenden. Det finns annars en risk för såväl rättsförluster som ineffektiva asyloffaranden på grund av ett alltför snårigt regelverk. Det kan också ifrågasättas huruvida tidsvinsten på en vecka – ställt mot intresset av att det ska vara lätt att göra rätt – är ett tillräckligt starkt skäl för att korta överklagandefristen i denna del. En överklagandefrist som är en vecka längre framstår inte heller som en faktor som skulle öka dragningskraften till Sverige nämnvärt. Mot denna bakgrund är bedömningen därför att övervägande skäl talar för att frånga miniminivån i denna del och behålla den nuvarande överklagandefristen på tre veckor för de beslut som avses i artikel 67.7 b.

För att underlätta för rättstillämparen bör bestämmelserna om överklagandefrister införas i en och samma bestämmelse i 14 kap. UtL. Med en sådan bestämmelse i utlänningslagen kommer samtliga överklagandefrister enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen att vara specialreglerade i en och samma bestämmelse i utlänningslagen.

Överklagandefristen för beslut om återvändande följer det relaterade beslutet

När det gäller beslut om återvändande, avvisning eller utvisning som fattas i samband med ett beslut om internationellt skydd eller om att återkalla internationellt skydd, ska beslutet om återvändande

överklagas tillsammans med och inom samma tidsfrister som det relaterade beslutet. Detta följer direkt av artikel 67.1 tredje stycket i asylprocedurförordningen.

Av artikeln följer vidare att om ett beslut om återvändande i stället utfärdas som en separat akt i enlighet med artikel 37 får det överklagas i separata rättsliga förfaranden. Inom det svenska asylförfarandet fattas inte beslut om återvändande i s.k. separat akt på det sätt som avses i artikel 37. En särskild överklagandefrist för återvändandebeslut i separat akt ska därför inte införas i nationell rätt.

Överklagandefristen på tre veckor till Migrationsöverdomstolen ska behållas

Artikel 67.7 i asylprocedurförordningen om överklagandefrister avser endast överklagande till första instans, dvs. till migrationsdomstol. Överklagandefrister för andra eller högre instans regleras inte i asylprocedurförordningen utan är en fråga för medlemsstaterna (skäl 89). De tidsramar som uppställs i asylprocedurförordningen inkluderar inte en process i Migrationsöverdomstolen. En sökande eller en person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd kommer inte heller att ha rätt att stanna kvar i landet efter det att en migrationsdomstol har prövat överklagandet. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till de ovan anförda skälen för att behålla överklagandefristen om tre veckor för beslut enligt artikel 67.7 b bör även överklagandefristen om tre veckor till Migrationsöverdomstolen behållas.

5.3.23 Överklagandets suspensiva verkan

Förslag: Bestämmelserna i artikel 68.1–68.5 och 68.7 i asylprocedurförordningen är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 8 kap. 19 § och 12 kap. 8 a § utlänningslagen ska därför upphävas. För en bättre överskådlighet av regelverket om suspensiv verkan ska det i 12 kap. utlänningslagen införas en bestämmelse som upplyser om bestämmelserna i artikel 68.1–68.3 om när ett beslut om avvísning, utvisning eller återvändande får verkställas.

I anslutning till upplysningsbestämmelsen ska det i 12 kap. utlänningslagen även införas en kompletterande bestämmelse om att tidsfristen enligt artikel 68.5 a i asylprocedurförordningen, för att begära tillåtelse att stanna kvar (begära inhibition), ska vara sju dagar.

Möjligheten att i enlighet med artikel 68.6 i asylprocedurförordningen i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige ska nyttjas. En sådan undantagsbestämmelse ska införas i nya 4 kap. utlänningslagen.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 68.1 i asylprocedurförordningen ska verkningarna av ett beslut om återvändande automatiskt och tillfälligt upphävas så länge som sökanden eller en person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd har rätt att stanna kvar eller tillåts att stanna kvar i enlighet med denna artikel.

Av artikel 68.2 följer att sökande och personer som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd ska ha rätt att stanna kvar på medlemsstaternas territorium till dess att tidsfristen inom vilken de kan utöva rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i första instans har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av överklagandet.

Enligt artikel 68.3 gäller dock – utan att det påverkar principen om non-refoulement – att sökanden och den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd inte ska ha rätt att stanna kvar under överklagandeprocessen i de fall myndigheten har meddelat sådana beslut som räknas upp i artikel 68.3 a–e.

Enligt artikel 68.4 ska en domstol – i de fall som avses i artikel 68.3 – ha befogenhet att på begäran från sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd och efter en prövning av både faktiska och rättsliga omständigheter avgöra om sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd bör tillåtas att stanna kvar på medlemsstaternas territorium i avvaktan på resultatet av överklagandet. Den behöriga domstolen ska i enlighet med nationell rätt ha befogenhet att besluta i denna fråga ex officio.

I artikel 68.5 föreskrivs vissa förfarandegarantier och i vilka situationer en sökande eller person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd inte ska avlägsnas. Bl.a. anges i artikel 68.5 a att sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd ska ges en tidsfrist på minst fem dagar från den dag då beslutet delgavs honom eller henne för att begära tillåtelse att stanna kvar på territoriet i avvaktan på resultatet av överklagandet. Av artikel 68.5 d framgår vidare att det vid tillämpning av artikel 68.4 och om relevant vid ex officio-beslut av domstolen ska sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd inte avlägsnas från den ansvariga medlemsstatens territorium

- i. så länge som tidsfristen för begäran till en domstol om tillåtelse att stanna kvar inte har löpt ut,
- ii. om sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd har begärt tillåtelse att stanna kvar inom den fastställda tidsfristen, i avvaktan på domstolens beslut om huruvida sökanden eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd ska tillåtas att stanna kvar på territoriet.

Enligt artikel 68.6 asylprocedurförordningen får medlemsstaterna när det är fråga om efterföljande ansökningar – med avvikelse från punkt 5 d – i nationell rätt föreskriva att sökanden inte ska ha rätt att stanna kvar, utan att det påverkar respekten för principen om non-refoulement, om överklagandet anses ha lämnats in enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstatens territorium.

Gällande rätt

I 8 kap. 19 § första stycket UtlL föreskrivs att Migrationsverket får besluta om avvisning med omedelbar verkställighet om ansökan om internationellt skydd är uppenbart ogrundad ansökan och om en asylansökan avvisas med stöd av 5 kap. 1 b § första stycket 1 eller 2. I 8 kap. 19 § andra stycket UtlL anges på vilka grunder en ansökan får anses uppenbart ogrundad.

De svenska bestämmelserna om suspensiv verkan av ett överklagande i ett ärende om internationellt skydd (dvs. att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas) regleras huvudsakligen i 12 kap. UtlL.

Ett beslut om avvisning eller utvisning får enligt 12 kap. 1 § UtlL aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara. Ett beslut om avvisning eller utvisning får enligt 12 kap. 2 § UtlL inte heller verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i landet eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse. En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Av 12 kap. 3 § framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1, i fall av väpnad konflikt, får inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

I samband med att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas har Migrationsverket en skyldighet att ex officio pröva om det föreligger verkställighetshinder. En utlänning har också möjlighet att få en ny prövning av sin ansökan om uppehållstillstånd

om utlännningen återoppar nya omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant verkställighetshinder som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL och dessa omständigheter inte kunnat återopas tidigare eller utlännningen visar giltig ursäkt för att inte ha återopat omständigheterna tidigare. Ett beslut att inte bevilja ny prövning kan överklagas till migrationsdomstol.

I 12 kap. 8 a § första och andra stycket UtlL anges att om en utlännning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats och då avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § har fått laga kraft. Detta gäller dock inte om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 §. Då gäller i stället att beslutet om avvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket. Om beslutet om avvisning överklagas ska den migrationsdomstol som ska pröva överklagandet pröva om verkställigheten av avvisningsbeslutet tills vidare ska avbrytas (inhibition). Beslutet om avvisning får inte verkställas innan denna prövning har gjorts. Ett avvisningsbeslut som gäller ett ensamkommande barn får dock aldrig verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.

Av 12 kap. 8 a § tredje stycket framgår att första och andra styckena i bestämmelsen inte hindrar att utlännningen överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd.

Enligt 12 kap. 22 § första stycket UtlL upphör ett beslut om avvisning eller utvisning att gälla fem år från det att utlännningen har lämnat landet i enlighet med beslutet. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud med längre giltighetstid, upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas på nytt så länge det gäller oavsett om det finns ett återreseförbud eller inte. Den största praktiska betydelsen av ett återreseförbud är att den som har meddelats ett sådant förs upp på en spärrlista i Schengens informationssystem och därmed även är förhindrad att resa in i övriga medlemsstater i EU.

Skälen för förslaget

Rätten att stanna kvar i Sverige under överklagandeprocessen

Artikel 68.1 om att beslut om återvändande inte får verkställas så länge som sökande eller en person som är föremål för återkallande har rätt att stanna kvar i landet eller enligt artikeln tillåts att stanna kvar är direkt tillämplig.

Även huvudregeln om suspensiv verkan i artikel 68.2 är direkt tillämplig och avser endast överklagandeprocessen i första instans, dvs. processen hos migrationsdomstolarna. Detta framgår direkt av artikel 68.2. Bestämmelsen i artikel 68.2 innebär vidare att beslut om återvändande i ansökningsärenden respektive beslut om avvisning eller utvisning i ärenden om återkallelse av internationellt skydd blir verkställbara när en migrationsdomstol avgör målet. Migrationsdomstolens avgörande behöver alltså inte få laga kraft för att en sökande eller person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd ska kunna avlägsnas från Sverige.

Undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under överklagandeprocessen hos migrationsdomstol enligt artikel 68.3

Bestämmelserna i artikel 68.3 om undantag från rätten att stanna kvar i Sverige är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 8 kap. 19 § och 12 kap. 8 a § UtL ska därför upphävas.

Inhibition i migrationsdomstolarna enligt artikel 68.4 och 68.5

Bestämmelsen i artikel 68.4 om möjligheten för en migrationsdomstol att tillåta sökanden, eller den person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd, stanna kvar i landet (inhibition), är direkt tillämplig och medför inga författningsåtgärder.

Artikel 68.5 reglerar vissa förfarandegarantier och i vilka situationer en sökande eller person som är föremål för ett återkallande av internationellt skydd inte ska avlägsnas. När det gäller bestämmelsen i artikel 68.5 a om tidsfrist för att begära tillåtelse att stanna kvar i landet (inhibition) skulle det kunna

argumenteras för att den är direkt tillämplig. Samtidigt anger den inte en tidsfrist utan bara en miniminivå. Med hänsyn till såväl rättssäkerhetsaspekter som behovet av ett enkelt och effektivt asylförfarande finns det därför starka skäl att i nationell rätt tydligt fastställa vilken tidsfrist som ska gälla för att framställa en sådan begäran. Enligt artikeln ska sökanden ges minst fem dagar. I avsnitt 5.3.22 lämnas förslag på överklagandefrister på sju dagar respektive tre veckor. För enkelhetens skull, och för att samordna med fristen för att begära inhibition enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen, bör också fristen för att begära inhibition enligt asylprocedurförordningen bestämmas till sju dagar. En sådan bestämmelse bör därför införas i utlänningslagen.

Bestämmelserna i artikel 68.5 är i övrigt direkt tillämpliga och medför inga författningsåtgärder.

Undantag från rätten att stanna kvar i Sverige under överklagande-processen hos migrationsdomstol i fråga om en efterföljande ansökan i vissa särskilda situationer enligt artikel 68.6

I uppdragsbeskrivningen anges att det är viktigt att de möjligheter som ges enligt asylprocedurförordningen att begränsa rätten att vistas i Sverige används så långt som möjligt. Det anges även att vikten av ett ändamålsenligt och effektivt förfarande måste beaktas. En grundläggande intention med utlänningsrätten är vidare att asylprocessen ska ha ett tydligt slut.¹⁷⁵

Den aktuella möjligheten enligt artikel 68.6 att, med avvikelse från punkt 5 d, i nationell rätt föreskriva undantag från rätten att stanna kvar i Sverige gäller endast under förutsättning att den efterföljande ansökan anses ha lämnats in enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett beslut om återvändande som skulle leda till att sökanden omedelbart avlägsnas från medlemsstatens territorium. De situationer som det aktuella undantaget tar sikte på utgör alltså mycket särskilda fall där det är fråga om ett missbruk av rätten att söka internationellt skydd. Det sagda talar starkt för att undantaget ska införas i nationell rätt. Det finns inget som tyder på att ett införande av undantaget skulle påverka ändamålet med eller

¹⁷⁵ Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, s. 47.

effektiviteten i asylförfarandet negativt. En sådan undantagsbestämmelse bör därför införas i utlänningslagen.

I svensk rätt finns inga uttryckliga bestämmelser om en utlännings rätt att vistas i Sverige under överklagandeprocessen. I svensk rätt regleras detta i stället indirekt genom bestämmelserna om beslut om avvisning och utvisning i 8 kap. UtlL och verkställighet av sådana beslut i 12 kap. UtlL. I asylprocedurförordningen används inte begreppen *avvisning* och *utvisning*. I stället används begreppet *återvändande*.

Även om det inte följer systematiken i utlänningslagen bör det införas en bestämmelse som uttryckligen föreskriver undantag från rätten att stanna kvar i Sverige i de situationer som anges i artikel 68.6 i asylprocedurförordningen. En sådan undantagsbestämmelse får rättsverkan genom att ett återvändandebeslut som meddelats med stöd av artikel 37 då kommer att kunna verkställas direkt, utan att behöva invänta den tid som sökanden har för att begära tillåtelse att stanna kvar i landet eller avvakta domstols beslut i frågan om sökanden ska tillåtas stanna kvar i landet i enlighet med artikel 68.5 d. I de fall en domstol har hunnit meddela beslut om inhibition innan sökanden har avlägsnats föreligger dock verkställighetshinder fram till dess att inhibitionsbeslutet upphört eller målet avgjorts av domstolen.

Ingen automatisk rätt att stanna kvar i Sverige under överklagandeprocessen hos Migrationsöverdomstolen

Bestämmelsen i artikel 68.7 är direkt tillämplig. Av artikeln följer att en person som överklagar till Migrationsöverdomstolen inte ska ha rätt att stanna kvar i Sverige. Enligt artikeln har Migrationsöverdomstolen emellertid möjlighet att besluta om inhibition, dock endast om principen om non-refoulment åberopas. Detta utgör en väsentlig förändring i förhållande till nuvarande ordning, där Migrationsöverdomstolens befogenhet att besluta om inhibition inte är begränsad till om principen om non-refoulment har åberopats (jfr 28 § FPL).

För tydlighetens skull bör det i detta sammanhang även uppmärksammas att den tidsfrist som gäller för begäran om inhibition i migrationsdomstol enligt artikel 68.5 a – som redogörs för ovan – inte gäller begäran om inhibition i processen hos

Migrationsöverdomstolen, utan gäller endast för processen i första domstolsinstans, dvs. migrationsdomstol.

5.3.24 Handläggningstid hos migrationsdomstolarna

Förslag: I enlighet med artikel 69 i asylprocedurförordningen ska det i svensk rätt införas tidsfrister för migrationsdomstolarnas prövning av beslut enligt artikel 67.1. Mål som avser beslut att neka prövning av en ansökan, beslut att avslå en ansökan som uppenbart ogrundad och beslut att avslå eller avskriva en ansökan som implicit återkallad ska avgöras senast inom två månader. Mål som avser övriga beslut enligt artikel 67.1 ska avgöras senast inom åtta månader. Migrationsdomstolen får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Bestämmelserna om handläggningstid ska införas i utlänningslagen.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 69 ska medlemsstaterna, utan att det påverkar en tillräcklig och fullständig prövning av ett överklagande, i sin nationella rätt föreskriva rimliga tidsfrister för domstolens prövning av beslut i enlighet med artikel 67.1. Beslut som avses enligt artikel 67.1 är a) beslut om att neka prövning av en ansökan, b) beslut om att avslå en ansökan som ogrundad eller uppenbart ogrundad med avseende på både flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande, c) beslut om att avslå en ansökan som implicit återkallad, d) beslut om att återkalla internationellt skydd och e) beslut om återvändande som utfärdats i enlighet med artikel 37 i asylprocedurförordningen.

Gällande svensk rätt

Till skillnad mot det omarbetade asylprocedurdirektivet som föreskriver att medlemsstaterna *får* fastställa tidsfrister för domstolen att pröva den beslutande myndighetens beslut kräver

asylprocedurförordningen att medlemsstaterna i sin nationella rätt ska föreskriva rimliga tidsfrister för domstolens prövning.

I svensk rätt finns i dag inte några tidsfrister föreskrivna för domstolens prövning av beslut i ärenden om internationellt skydd eller beslut om återvändande. Däremot anges i 16 kap. 4 § UtlL att mål om avvisning eller utvisning ska handläggas *skyndsamt*. I 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion anges vidare att ett mål ska avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i arbetsordningen.

I praktiken innebär den svenska regleringen att sådana beslut som avses i artikel 67.1 asylprocedurförordningen hanteras med förtur. Handläggningstiderna varierar.

I samband med tillkomsten av 16 kap. 4 § UtlL uttalade regeringen följande.

Regeringen har vid flera tillfällen i likhet med ett flertal tidigare utredningar framhållit att det finns starka skäl att ha korta väntetider i asylärenden. Långa väntetider innebär framförallt psykiskt lidande för den enskilde men även stora kostnader för samhället. I fråga om det psykiska lidandet medför långa väntetider att många kommer att leva under mycket pressade förhållanden. Detta är inte minst för de barn som är berörda en mycket olycklig situation som medför stora risker att barnen drabbas av allvarliga psykiska besvär. De förväntningar som byggs upp under väntetiden om positiva beslut leder också till att de psykiska påfrestningarna vid ett eventuellt beslut om avslag blir större. Regeringen framhåller vidare att processen i avvisnings- och utvisningsärenden i största möjliga utsträckning bör utformas så att det ligger i den enskildes intresse att inställa sig till en muntlig förhandling. Utevaror från förhandling bör därför inte annat än i undantagsfall vara något hinder för att målet avgörs. En faktor som ofta förlänger handläggningstiden är att parterna beviljas anstånd för att komma in med kompletterande inlagor. Det är därför av stor betydelse att domstolarna noga prövar om ansökningar om anstånd rimligen bör beviljas.¹⁷⁶

Regeringen har därefter i samband med genomförandet av det första asylprocedurdirektivet anfört följande.

I artikel 39.4 anges att medlemsstaten får fastställa tidsfrister för den domstol som prövar ett överklagande. I 16 kap. 4 § UtlL anges att mål

¹⁷⁶ Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*, s. 106 och 125.

om avvisning eller utvisning ska handläggas skyndsamt. Något behov av att införa ytterligare bestämmelser bedöms inte föreligga.¹⁷⁷

Artikel 39.4 i det första asylprocedurdirektivet motsvarar artikel 46.10 i det omarbetade asylprocedurdirektivet, som i sin tur motsvarar artikel 69 i asylprocedurförordningen, men med den skillnaden att förordningen föreskriver att medlemsstaterna i nationell rätt *ska* fastställa tidsfrister för domstolens prövning.

Skälen för förslaget

De svenska bestämmelserna i 16 kap. 4 § UtlL som föreskriver en *skyndsam* handläggning för vissa typer av beslut, tillsammans med 17 § förordningen med förvaltningsrättsinstruktion som föreskriver krav på att avgöra målen *så snart det kan ske* är inte tillräckliga för att uppfylla förordningens krav på att i nationell rätt föreskriva rimliga tidsfrister för domstolens prövning. Särskilda handläggningstider för migrationsdomstolarnas prövning behöver därför införas i svensk rätt.

Besluten i artikel 67.1 i asylprocedurförordningen skiljer sig åt i fråga om karaktär och komplexitet. Beslut att neka prövning av en ansökan, beslut att avslå en ansökan som uppenbart ogrundad och beslut att avskriva en ansökan som implicit återkallad är regelmässigt av enklare karaktär. Övriga beslut enligt artikel 67.1 kan variera avsevärt i fråga om karaktär och komplexitet. T.ex. kan en prövning av beslut om att avslå en ansökan som ogrundad vara förhållandevis enkel men kan också vara mycket komplicerat och således ta mycket längre tid att handlägga.

Den statistik som har gått att få fram för migrationsmål som rör uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ger dessvärre inte en fullständig bild av domstolarnas handläggningstid i de olika måltyperna. Av statistiken kan dock utläsas att handläggningstiden för mål som innehåller en prövning av frågan om flyktningstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande samt avvisning eller utvisning för närvarande ligger mellan cirka 4,5 och 6,5 månader. Detta inkluderar alltså även mål av enkel beskaffenhet. I statistiken går det dock inte att urskilja hur många som är av enkel beskaffenhet.

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 228.

Det kan också konstateras att det för närvarande är en relativt låg inströmning av mål som rör internationellt skydd. Det finns i dagsläget inte heller någon prognos att förhålla sig till över hur målinströmningen kommer att förändras med anledning av migrations- och asylpakten.

Mot denna bakgrund är bedömningen att det i nationell rätt bör införas två olika handläggningstider där den ena tar sikte på mål som regelmässigt är av enkel beskaffenhet och den andra på övriga mål. De enklare målen som avser beslut att neka prövning av en ansökan, beslut att avslå en ansökan som uppenbart ogrundad och beslut att avslå eller avskriva en ansökan som implicit återkallad bör avgöras senast inom två månader. I fråga om handläggningstid gällande ett mål inom ramen för ett gränsförfarande gäller dock särskilda tidsfrister, se avsnitt 5.3.17). För mål som rör övriga beslut enligt artikel 67.1 bör det i stället föreskrivas en handläggningstid som innebär att dessa mål ska avgöras senast inom åtta månader. Det bör i sammanhanget också framhållas att de nu föreslagna handläggningstiderna om två respektive åtta månader förutsätter att såväl inflödet av mål som domstolarnas resurser är på samma nivå som i dag.

Även om tidsfrister om två respektive åtta månader bedöms som rimliga tidsfrister i de allra flesta fall, kan vissa enstaka mål vara särskilt komplicerade och kräva mer omfattande utredningsåtgärder än normalt. Det kan även finnas andra särskilda omständigheter som medför att handläggningen i ett enskilt mål kan dra ut på tiden. För dessa sällsynta undantagsfall bör det finnas en möjlighet att förlänga handläggningstiden. En undantagsbestämmelse som ger migrationsdomstolen möjlighet att förlänga tiden för domstolens prövning bör därför införas. En sådan undantagsbestämmelse ska dock tillämpas restriktivt. Bestämmelserna om migrationsdomstolarnas handläggningstider ska införas i utlänningslagen.

5.3.25 Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt

Förslag: Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbyte avseende asylprocedurförordningen. Förordningen med instruktion för Migrationsverket ska därför uppdateras så att hänvisningen avser asylprocedurförordningen i stället för det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Asylprocedurförordningen

Enligt artikel 71.1 i asylprocedurförordningen ska varje medlemsstat utse en nationell kontaktpunkt för frågor som omfattas av den här förordningen och meddela kommissionen dess adress. Kommissionen ska översända dessa upplysningar till övriga medlemsstater.

Enligt artikel 71.2 ska medlemsstaterna i samarbete med kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder för att upprätta ett direkt samarbete och ett informationsutbyte mellan sina behöriga myndigheter och mellan de behöriga myndigheterna och asylbyrån.

Av artikel 71.3 följer att om de åtgärder som avses i artiklarna 13.6, 27.5, 28.5, 35.2 och 35.5 tillgrips ska medlemsstaterna så snart skälen för tillämpningen av dessa undantagsåtgärder inte längre föreligger, och minst årligen, informera kommissionen och asylbyrån om detta. Denna information ska om möjligt innefatta uppgifter om den andel av ansökningarna för vilken undantag tillämpats jämfört med det totala antalet ansökningar som behandlats under perioden.

Skälen för förslaget

Motsvarande bestämmelse finns i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Migrationsverket är i dag utsedd till nationella kontaktpunkt med ansvar för informationsutbyte enligt direktivet. Detta regleras i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Motsvarande bestämmelse fanns inte i det första asylprocedurdirektivet och vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet nämndes inte denna fråga särskilt. Vid

genomförandet av första skyddsgrundsdirektivet anförde regeringen dock följande.

Enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska verket verka för samverkan och samordning mellan berörda myndigheter samt bistå regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet och politiken för global utveckling. Migrationsverket ska bl.a. föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten, vara ansvarig myndighet gentemot kommissionen i frågor som rör den europeiska flyktingfonden samt vara kontaktmyndighet i frågor som rör Eurodac. Det är vidare Migrationsverket som fattar beslut om uppehållstillstånd m.m. i första instans. Regeringen finner mot bakgrund av Migrationsverkets uppgifter att verket bör utses till nationell kontaktpunkt.¹⁷⁸

Som konstaterats ovan är Migrationsverket i dag utsedd till nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbytet enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet. Det saknas skäl att ändra denna ordning. Det föreslås därför att Migrationsverket även fortsättningsvis utses till sådan nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbytet avseende asylprocedurförordningen. Förordningen med instruktion för Migrationsverket ska därför uppdateras så att hänvisningen avser asylprocedurförordningen i stället för det omarbetade asylprocedurdirektivet.

5.3.26 Övriga författningsåtgärder

Förslag: Nuvarande 4 kap. utlänningslagen ska upphöra att gälla och ett nytt 4 kap. om internationellt skydd ska införas i utlänningslagen. Även ett nytt kapitel, 3 c kap., om internationellt skydd ska införas i utlänningsförordningen. I de nya 4 kap. utlänningslagen respektive 3 c kap. utlänningslagen ska de centrala bestämmelserna om internationellt skydd samlas. Bestämmelser som rör frågor om internationellt skydd kommer dock – liksom i dag – även att regleras på andra ställen i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 5 d § utlänningslagen ska i stället placeras i 5 a kap. utlänningslagen och anpassas till

¹⁷⁸ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 168 f.

terminologin i skyddsgrunds- och asylprocedurförordningen. De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ utlänningslagen ska upphävas.

Följdändringar med anledning av de förslag som presenteras i avsnitten 5.3.1–5.3.25 framgår av författningsförslaget i kapitel 1. Skälen till ändringarna redovisas i författningskommentaren i kapitel 19.

Ett nytt 4 kap. i utlänningslagen om internationellt skydd

I nuvarande 4 kap. UtL finns de centrala bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande. De flesta bestämmelserna i kapitlet genomför de omarbetade asylprocedur- och skyddsgrundsdirektiven. Majoriteten av bestämmelserna i 4 kap. UtL kommer i fortsättningen i stället att regleras i asylprocedur- och skyddsgrunds-förordningarna med direkt tillämplighet. Majoriteten av bestämmelserna i nuvarande 4 kap. UtL kommer därför upphävas. Mot denna bakgrund föreslås att nuvarande 4 kap. upphävs och att ett nytt 4 kap. införs i utlänningslagen med bestämmelser som kompletterar och upplyser om asylprocedur- och skyddsgrunds-förordningen. Även i utlännings-förordningen bör ett nytt kapitel, 3 c kap., införas för att samla de centrala bestämmelserna om internationellt skydd. Bestämmelser som rör frågor om internationellt skydd kommer dock – liksom i dag – även att regleras på andra ställen i utlänningslagen och utlännings-förordningen.

Bestämmelsen i 4 kap. 5 d § UtL flyttas dock till 5 a kap. UtL. De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 7 och 8 §§ UtL som upplyser om i vilka kapitel det finns bestämmelser om tillfälligt skydd i massflyktsituation och skydd för tribunalvittnen upphävs. Bedömningen är det inte finns behov av dessa upplysningsbestämmelser, bl.a. för att det i 1 kap. 1 § UtL redovisas i vilka kapitel i utlänningslagen som reglerar tillfälligt skydd och skydd för tribunalvittnen.

Minimnivåutredningen har i delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) lagt förslag på ny lydelse av 5 kap. 1 b § UtL som innebär att en ansökan om

internationellt skydd får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen. Miniminivåutredningen har även lagt förslag på en ny bestämmelse i 5 kap. 1 d i UtlL som innebär att Migrationsverket får förklara en ogrundad ansökan som uppenbart ogrundad i de situationer som räknas upp i artikel 42.1 och 42.3 i asylprocedurförordningen. Dessa nya bestämmelser bör i stället placeras i nya 4 kap. UtlL om internationellt skydd och anpassas till terminologin i asylprocedurförordningen (se avsnitt 5.3.2).

Följdändringar

De förslag som presenteras ovan i avsnitten 5.3.1–5.3.26 medför en rad olika följdändringar i svensk rätt. Sådana ändringar framgår av författningsförslaget i kapitel 1 och skälen till ändringarna redovisas i författningskommentaren i kapitel 19.

Som framgår av avsnitt 3.5.3 har arbetet med denna departementspromemoria bedrivits parallellt med arbetet i utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (Ju 2024:10). Uppdragen har samma slutdatum. Det har inte varit möjligt att förhålla sig till författningsförslag avseende lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som inte presenterats då uppdraget om svensk rätts anpassningar till migrations- och asylpakten ska redovisas. Av den anledningen och i samråd med LSU-utredningen kommer det inom ramen för denna promemoria inte att föreslås några följdändringar beträffande lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

6 Skyddsgrundsförordningen

6.1 Inledning

I maj 2024 antogs skyddsgrundsförordningen (se bilaga 2). Huvudsyftet med skyddsgrundsförordningen är dels att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater. Därtill förtydligas den sökandes skyldigheter att bl.a. lägga fram alla faktorer som de har tillgång till och som underbygger ansökan om internationellt skydd.

Det finns i dag betydande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller erkännandegrader, den typ av skydd som beviljas och nivån på de materiella mottagningsvillkor och förmåner som ges de som ansöker om och beviljas internationellt skydd. Dessa skillnader kan leda till sekundära förflyttningar och undergräver målet att säkerställa att alla sökande behandlas lika oavsett var i unionen de ansöker. En skyddsgrundsförordning bedömdes därför nödvändig för att säkerställa en enhetligare harmoniseringsnivå i hela unionen och för att tillhandahålla en högre nivå av rättssäkerhet och öppenhet.

Skyddsgrundsförordningen ska från och med 1 juli 2026 tillämpas i sin helhet. Den 12 juni 2026 upphör det nu gällande omarbetade skyddsgrundsdirektivet att gälla.

I detta kapitel analyseras behovet av anpassning av svensk rätt till skyddsgrundsförordningens bestämmelser, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

6.2 Det första och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 det första skyddsgrundsdirektivet. Direktivet trädde i kraft den 20 oktober 2004 och var en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundades på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New Yorkprotokollet.

Huvudsyftet med det första direktivet var dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna fick dock ha förmånligare bestämmelser än de som fanns i direktivet.

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktivet trädde i kraft den 9 januari 2012 och skulle genomföras i medlemsstaterna senast den 21 december 2013.

Syftet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet är att i förhållande till det första skyddsgrundsdirektivet åstadkomma en ökad harmonisering samt ett förtydligande och ett förenklande av reglerna inom EU vad gäller grunderna för skydd och skyddets innehåll.

Såväl det första som det omarbetade skyddsgrundsdirektivet har medfört ändringar i svensk rätt i samband med genomförandet av direktiven. Ändringar har t.ex. gjorts i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, och utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF. Bl.a. bygger bestämmelserna i 4 kap. UtlL i stor omfattning på det omarbetade skyddsgrundsdirektivet liksom vissa bestämmelser i 5 kap. UtlL om uppehållstillstånd för skyddsbehövande och deras familjemedlemmar.

6.3 Anpassning av svensk rätt till skyddsgrundsförordningen

Skyddsgrundsförordningen ska från och med 1 juli 2026 tillämpas direkt och i sin helhet av medlemsstaterna. Den 12 juni 2026 upphör det nu gällande omarbetade skyddsgrundsdirektivet, som i allt

väsentligt införlivats i svensk rätt, att gälla. Den nuvarande svenska regleringen av internationellt skydd bygger i stora delar på genomförandet av såväl det första som det andra skyddsgrundsdirektivet. Genom att prövningen av internationellt skydd framöver i stället kommer att regleras direkt av skyddsgrundsförordningen behöver svensk rätt anpassas till detta.

I följande avsnitt redovisas överväganden och förslag till sådan anpassning av svensk rätt. Redovisningen tar endast sikte på de frågor där skyddsgrundsförordningens bestämmelser kräver författningsåtgärder, eller i de fall sakfrågor eller åtgärder är av särskild betydelse utifrån uppdraget att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av förordningen samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten.

Överväganden och förslag i fråga om artikel 33 i skyddsgrundsförordningen om ensamkommande barn behandlas i avsnitt 15.8. Överväganden och förslag i fråga om artikel 41 om upphävande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och om artikel 42 om ikraftträdande och tillämplighet av skyddsgrundsförordningen behandlas i avsnitt 17.2.

6.3.1 Definitioner

Förslag: Artikel 3 i skyddsgrundsförordningen som definierar vissa begrepp är direkt tillämplig. Motsvarande svenska definitioner i utlänningslagen ska därför upphävas och vissa begrepp ska utmönstras och ersättas med de EU-rättsliga begreppen. Se avsnitt 5.3.2 för närmare överväganden och förslag i denna del.

Skyddsgrundsförordningen

Artikel 3 i skyddsgrundsförordningen innehåller definitioner av olika uttryck och begrepp som används i förordningen, bl.a. flyktingstatus, status som subsidiärt skyddsbehövande, internationellt skydd, ansökan om internationellt skydd, sökande,

uppehållstillstånd, ursprungsland, återkallande av internationellt skydd, beslutande myndighet, social trygghet och socialt stöd.

Skälen för förslaget

I artikel 3 skyddsgrundsförordningen finns definitioner av olika begrepp, bl.a. *flykting* och *subsidiärt skyddsbehövande* samt *ansökan om internationellt skydd*. Vidare finns en definition av vad som avses med familjemedlemmar i skyddsgrundsförordningens mening. Definitionen av familjemedlemmar har i detta sammanhang betydelse för bestämmelserna om familjesammanhållning, dvs. rätt för vissa familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd att erhålla uppehållstillstånd i vissa situationer (se avsnitt 6.3.6).

Vissa begrepp som definieras i skyddsgrundsförordningen finns också definierade i svensk rätt. Inom EU-rätten har vidare vissa begrepp ändrats, som t.ex. begreppen *asylansökan* och *asylsökande*. Eftersom skyddsgrundsförordningens definitioner är direkt tillämpliga ska motsvarande svenska definitioner i utlänningslagen upphävas. För att fullt ut harmonisera och förenkla för rättstillämparen ska vissa begrepp också utmönstras ur svensk rätt och i förekommande fall ersättas med de EU-rättsliga begreppen. Detta innebär bl.a. att bestämmelsen i 1 kap. 3 § och 4 kap. 1–2 §§ UtlL som definierar begreppen *asyl* respektive *flykting* och *alternativt skyddsbehövande* ska upphävas samt att begreppen *asylansökan* och *alternativt skyddsbehövande* ersätts med de EU-rättsliga begreppen *ansökan om internationellt skydd* respektive *subsidiärt skyddsbehövande*.

Skyddsgrundsförordningen och asylprocedurförordningen innehåller i huvudsak samma begrepp och definitioner. Liknande anpassningsåtgärder har redan föreslagits i avsnitt 5.3.2 med anledning av asylprocedurförordningen. För närmare överväganden och förslag hänvisas därför till det avsnittet. Det finns inget behov av ytterligare anpassningsåtgärder i förhållande till skyddsgrundsförordningen i övrigt.

6.3.2 Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada och aktörer som ger skydd

Förslag: Artiklarna 6 och 7 i skyddsgrundsförordningen om aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada och om aktörer som ger skydd är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna i 4 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket utlänningslagen ska därför upphävas.

Skyddsgrundsförordningen

Artiklarna 6 och 7 föreskriver vilka aktörer som kan utöva förföljelse eller tillfoga allvarlig skada respektive kan ge skydd mot förföljelse eller allvarlig skada och vilka åtgärder av en aktör som normalt ska anses innebära skydd.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artiklarna 6 och 7 är direkt tillämpliga. I svensk utlänningsrätt finns motsvarande bestämmelser i 4 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket UtL. De svenska bestämmelserna ska därför upphävas.

6.3.3 Flyktingar

Förslag: Bestämmelserna i artiklarna 9–14 om förutsättningar för att betraktas som flykting samt beviljande och återkallande av flyktingstatus är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 4 kap. 1, 2 b, 3, 5 och 5 b §§ utlänningslagen ska därför upphävas.

Skyddsgrundsförordningen

Definition av begreppet flykting finns i artikel 3.5 i skyddsgrundsförordningen. Av artikeln följer att en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras,

religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där vederbörande är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl befinner sig utanför det land där vederbörande tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit och som inte omfattas av artikel 12. Av artikel 4.1 följer att sökanden är skyldig att bl.a. lägga fram alla faktorer som den har tillgång till och som underbygger ansökan om internationellt skydd. Om en eller flera särskilda aspekter av sökandes utsagor inte kan stödjas av skriftliga eller andra bevis, ska inga ytterligare bevis krävas avseende dessa särskilda aspekter om bl.a. sökande har gjort en genuin ansträngning för att underbygga sin ansökan om internationellt skydd och alla relevanta faktorer som sökanden förfogar över har lags fram, och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas (artikel 4.5).

I artikel 9 föreskrivs när en handling ska betraktas som förföljelse. Artikel 10 innehåller de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av skälen till förföljelsen. Artikel 11 respektive 12 reglerar när en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska upphöra att vara en flykting respektive vara utesluten från att vara flykting.

Enligt artikel 13 ska en tredjelandsmedborgare eller en statslös person beviljas flyktingstatus om vederbörande kan betraktas som flykting i enlighet med skyddsgrundsförordningens kapitel II och III. Kapitel II avser artiklarna 4–8 om bedömning av ansökningar om internationellt skydd. Kapitel III avser artiklarna 9–12 om förutsättningar för att betraktas som flykting.

I artikel 14 finns bestämmelser om återkallande av flyktingstatus. Av artikel 14.1 följer att den beslutande myndigheten ska återkalla en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons flyktingstatus om

- a) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen har upphört att vara flykting i enlighet med artikel 11,
- b) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen borde ha varit eller är utesluten från att vara flykting i enlighet med artikel 12,

- c) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen har förvrängt fakta, inklusive genom användning av falska handlingar, eller utlämnat fakta, och detta har varit avgörande för beviljandet av flyktingstatus,
- d) det finns skäligen anledning att betrakta tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen som en fara för säkerheten i den medlemsstat där personen i fråga befinner sig,
- e) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen utgör en samhällsfara i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen befinner sig, med hänsyn till att vederbörande genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

Av artikel 21 följer vidare att principen om non-refoulement ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelser finns i allt väsentligt i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som genomförts i svensk rätt.

I 4 kap. 1 § UtL definieras vad som avses med flykting. 4 kap. 2 b § UtL reglerar när en utlänning är utesluten från att anses som flykting.

Enligt 4 kap. 3 § UtL ska en utlänning förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtL. En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring i vissa särskilda fall, t.ex. om det genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige.

I 4 kap. 5 § UtL regleras när en flykting upphör att vara flykting och 4 kap. 5 b § UtL reglerar återkallande av flyktingstatus.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artiklarna 9–14 om förutsättningar för att betraktas som flykting samt beviljande och återkallande av

flyktingstatus är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 4 kap. 1, 2 b, 3, 5 och 5 b §§ UtlL ska därför upphävas.

6.3.4 Subsidiärt skyddsbehövande

Förslag: Bestämmelserna i artiklarna 15–19 om förutsättningar för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande samt om beviljande och återkallande av status som subsidiärt skyddsbehövande är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 4 kap. 2, 2 c, 3 a, 5 a och 5 c §§ utlänningslagen ska upphävas.

Skyddsgrundsförordningen

Definition av begreppet person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande finns i artikel 3.6 i skyddsgrundsförordningen. Med subsidiärt skyddsbehövande avses en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att personen – om vederbörande återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där vederbörande tidigare hade sin vanliga vistelseort – skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15, och som inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2, och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd. Av artikel 4.1 följer att sökanden är skyldig att bl.a. lägga fram alla faktorer som den har tillgång till och som underbygger ansökan om internationellt skydd. Om en eller flera särskilda aspekter av sökandes utsagor inte kan stödjas av skriftliga eller andra bevis, ska inga ytterligare bevis krävas avseende dessa särskilda aspekter om bl.a. sökande har gjort en genuin ansträngning för att underbygga sin ansökan om internationellt skydd och alla relevanta faktorer som sökanden förfogar över har lags fram, och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas (artikel 4.5).

I artikel 15 definieras vad som avses med allvarlig skada enligt artikel 3.6. Artikel 16 föreskriver när status som subsidiärt skyddsbehövande upphör och artikel 17 när en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska vara utesluten från att uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

Av artikel 18 följer att den beslutande myndigheten ska bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande till en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande.

I artikel 19 finns bestämmelser om återkallande av status som subsidiärt skyddsbehövande. Av artikel 19.1 följer att den beslutande myndigheten ska återkalla en tredjelandsmedborgares eller en statslös persons status som subsidiärt skyddsbehövande om

- a) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen inte längre uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 16,
- b) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen efter att ha beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande borde ha varit eller är utesluten från att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 17,
- c) tredjelandsmedborgaren eller den statslösa personen har förvrängt fakta, inklusive genom användning av falska handlingar, eller utelämnat fakta, och detta varit avgörande för att bevilja status som subsidiärt skyddsbehövande.

Av artikel 21 följer vidare att principen om non-refoulement ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelser finns i allt väsentligt i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som har genomförts i svensk rätt.

I 4 kap. 2 § UtIL definieras vad som avses med alternativt skyddsbehövande (dvs. subsidiärt skyddsbehövande, se avsnitt 6.3.1). 4 kap. 2 c § UtIL reglerar när en utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

Enligt 4 kap. 3 a § UtL ska en utlänning förklaras vara alternativt skyddsbehövande om han eller hon omfattas av definitionen i 2 § och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 2 c §.

I 4 kap. 5 a § UtL regleras när en utlänning upphör att vara alternativt skyddsbehövande och 4 kap. 5 c § UtL reglerar återkallande av status som alternativt skyddsbehövande.

Skälen för förslaget

Bestämmelserna i artiklarna 15–19 om förutsättningar för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande samt beviljande och återkallande av status som subsidiärt skyddsbehövande är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 4 kap. 2, 2 c, 3 a, 5 a och 5 c §§ UtL ska därför upphävas.

6.3.5 Information som ska ges till personer som beviljats internationellt skydd

Förslag: Artikel 22 om information som ska ges till personer som beviljats internationellt skydd är direkt tillämplig. Den svenska bestämmelsen om information till personer som beviljats internationellt skydd i 8 kap. 10 f § andra och tredje stycket utlänningsförordningen ska därför upphävas.

Skyddsgrundsförordningen

Av artikel 22 följer att de behöriga myndigheterna ska ge personer som beviljats internationellt skydd information om de rättigheter och skyldigheter som är knutna till flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande, så snart som möjligt efter det att sådant skydd har beviljats. Denna information, som anges i bilaga I, ska

- a) lämnas på ett språk som den person som beviljats internationellt skydd förstår eller rimligen kan förväntas förstå och

- b) uttryckligen hänvisa till följderna av att inte uppfylla de skyldigheter som anges i artikel 27 om förflyttning inom unionen.

Gällande rätt

Motsvarande bestämmelser om information finns i allt väsentligt i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har delvis genomförts i svensk rätt genom bestämmelsen i 8 kap. 10 f § andra och tredje stycket UtIF. Av andra stycket följer att Migrationsverket i samband med att en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtIL ska informera utlänningen om de rättigheter och skyldigheter som följer av att han eller hon bedömts vara flykting eller alternativt skyddsbehövande (dvs. subsidiärt skyddsbehövande, se avsnitt 6.3.1). Motsvarande gäller om en utlänning beviljas statusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtIL. Av tredje stycket följer att informationen ska lämnas på ett språk som utlänningen kan förstå.

Skälen för förslaget

Artikel 22 om information som ska ges till personer som beviljats internationellt skydd är direkt tillämplig. De motsvarande svenska bestämmelserna i 8 kap. 10 § f andra och tredje stycket ska därför upphävas.

6.3.6 Upphållstillstånd för familjemedlemmar (familjesammanhållning)

Förslag: Bestämmelserna i artikel 23.1–23.6 om utfärdande och återkallande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd (familjesammanhållning) är direkt tillämpliga. De svenska bestämmelserna i 5 kap. 3 § första stycket 5 och 5 kap. 3 d § tredje stycket utlänningslagen ska därför upphävas. Av tydlighetsskäl ska 5 kap. 3 § utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att första stycket i bestämmelsen inte gäller en utlänning som omfattas av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

Det ska i utlänningslagen upplysas om att det i skyddsgrundsförordningen finns bestämmelser om utfärdande och återkallande av uppehållstillstånd för familjesammanhållning.

Det ska i utlänningslagen även införas nationella bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 23. Återkallelse av sådant tillstånd ska ske när anknytningen till personen som beviljats internationellt skydd upphör eller ett beslut om att återkalla anknytningspersonens internationella skydd meddelats. Återkallelse av uppehållstillstånd ska också ske om familjemedlemmen är utesluten eller skulle ha varit utesluten från internationellt skydd eller om det finns starka indikationer på att familjemedlemmens äktenskap eller partnerskap ingicks enbart för att möjliggöra inresa eller bosättning i Sverige.

Den svenska bestämmelsen i 5 kap. 18 § andra stycket 6 utlänningslagen om undantag från huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd ska göras och beviljas före inresan i Sverige ska av tydlighetsskäl behållas och i stället hänvisa till bestämmelsen om familjesammanhållning i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

Det ska i 2 kap. 1 f § utlänningslagen vidare upplysas om familjemedlemmars rätt till resehandlingar.

Bedömning: Möjligheten att tillämpa artikel 23 om familjesammanhållning även på andra nära släktingar, inklusive syskon, eller gifta underåriga bör inte utnyttjas.

Skyddsgrundsförordningen

Artikel 23 i skyddsgrundsförordningen reglerar sammanhållning av familjer. Av artikeln följer att behöriga myndigheter ska utfärda uppehållstillstånd till familjemedlemmar till den person som beviljats internationellt skydd vilka inte för egen del uppfyller kraven för att beviljas internationellt skydd och som ansöker om uppehållstillstånd i den medlemsstaten.

I artikel 3.9 definieras vad som avses med familjemedlemmar i förordningens mening. Av den följer att med familjemedlem avses vissa i artikeln särskilt uppräknade familjemedlemmar till den person

som beviljats internationellt skydd (bl.a. make/maka, barn och föräldrar eller annan vuxen till underåriga som är ogifta), om dessa familjemedlemmar befinner sig på samma medlemsstats territorium i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan innan sökanden anlände till medlemsstaternas territorium.

Uppehållstillstånd för familjemedlemmar ska ha samma sista giltighetsdag som det uppehållstillstånd som utfärdats till den person som beviljats internationellt skydd och ska kunna förnyas för lika lång tid som det uppehållstillstånd som utfärdades till den person som beviljats internationellt skydd. Giltighetstiden för det uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmen ska inte förlängas utöver den sista giltighetsdagen för det uppehållstillstånd som innehas av den person som beviljats internationellt skydd (artikel 23.1–23.2).

Uppehållstillstånd ska dock inte utfärdas till en familjemedlem som är utesluten eller skulle vara utesluten från internationellt skydd i enlighet med kapitlen III och V i skyddsgrundsförordningen. Uppehållstillstånd ska inte heller utfärdas till en make/maka eller en ogift partner i ett stabilt förhållande om det finns starka indikationer på att äktenskapet eller partnerskapet ingicks enbart för att möjliggöra för den berörda personen att resa in i eller bosätta sig i den berörda medlemsstaten (artikel 23.3–23.4). Vidare ska uppehållstillstånd inte utfärdas till en familjemedlem om så krävs av skäl hänförliga till nationell säkerhet eller allmän ordning och uppehållstillstånd som redan har utfärdats ska återkallas eller ska inte förnyas (artikel 23.5).

Familjemedlemmar som har beviljats ett uppehållstillstånd ska ha de rättigheter som fastställs i artiklarna 25–32, 34 och 35 (artikel 23.6).

Av artikel 23.7 följer att medlemsstaterna får tillämpa artikeln på andra nära släktingar, inklusive syskon, som levde tillsammans som en del av familjen innan sökanden anlände till medlemsstatens territorium och är beroende av den person som beviljats internationellt skydd. Medlemsstaterna får även tillämpa denna artikel på en gift underårig, förutsatt att det är i den underårigas intresse.

Gällande rätt

Uppehållstillstånd för familjesammanhållning

I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet finns i allt väsentligt motsvarande bestämmelser om sammanhållning av familjemedlemmar. Svenska bestämmelser om uppehållstillstånd för make/maka, barn och föräldrar finns i 5 kap. 3 § UtlL.

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 UtlL har föräldrar till ensamkommande barn som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande (dvs. subsidiärt skyddsbehövande, se avsnitt 6.3.1) har rätt till uppehållstillstånd. Bestämmelsen infördes i samband med att familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt.¹⁷⁹

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 5 UtlL har föräldrar till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, rätt till uppehållstillstånd om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan. Bestämmelsen innebär en rätt till familjesammanhållning och infördes i samband med genomförandet av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.¹⁸⁰

I 5 kap. 3 d § första och tredje stycket finns undantag från försörjningskrav och i 5 kap. 18 § finns undantag från krav på att ansökan om uppehållstillstånd ska ges in innan inresa.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Generella bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL.

Av 7 kap. 1 § UtlL följer att uppehållstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen vistats i Sverige i mer än fyra år får återkallelse ske endast om det finns synnerliga skäl.

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 får ett uppehållstillstånd återkallas bl.a. om det kan antas att utlänningen på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage,

¹⁷⁹ Prop. 2005/06:72, *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*, s. 44 f. och 85 f.

¹⁸⁰ Prop. 2013/14:248, *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet*, s. 46 ff.

spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.

Av 7 kap. 4 § UtL följer att det vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 1 eller 3 § ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Enligt 7 kap. 6 § UtL får vidare uppehållstillstånd återkallas under vissa förutsättningar om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

Skälen för förslaget

Utfärdande av uppehållstillstånd för familjesammanhållning

Skyddsgrundsförordningens bestämmelser om familjesammanhållning är, liksom bestämmelserna i tidigare skyddsgrundsdirektiv, endast tillämpliga på familjemedlemmar som befinner sig i samma medlemsstat som flyktingen eller den subsidiärt skyddsbehövande. Det innebär att familjemedlemmen måste befinna sig i Sverige när de ansöker om uppehållstillstånd. Skyddsgrundsförordningens bestämmelser om familjesammanhållning syftar alltså inte till att ge någon rätt till familjeåterförening för familjemedlemmar som t.ex. befinner sig i hemlandet.¹⁸¹ Ytterligare en förutsättning är att familjen existerade redan innan sökanden anlände till medlemsstaternas territorium.

Det är i det här sammanhanget av vikt att notera att det endast är förutsättningarna för rätt till uppehållstillstånd som familjemedlem som regleras i artikel 23. Själva förfarandet för att utfärda sådana uppehållstillstånd regleras i stället i nationell rätt. Det innebär att det

¹⁸¹ Jfr artikel 2 j i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet samt prop. 2009/10:31. *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 146 och prop. 2013/14:248. *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet*, s. 44.

är utlänningslagens förfaranderegler som ska tillämpas på sådana ärenden.

Bestämmelserna i artikel 23.1–23.6 är direkt tillämpliga. De svenska bestämmelser som redovisas ovan är, med undantag för 5 kap. 3 § första stycket 5 och 5 kap. 3 d tredje stycket, tillämpliga även i andra situationer än sådana som avser familjesammanhållning enligt skyddsgrundsförordningen. De är t.ex. även tillämpliga i situationer som avser familjeåterförening, dvs. när familjemedlemmen befinner sig i hemlandet. Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring har haft i uppdrag att se över dessa bestämmelser och har lämnat förslag på ändringar i betänkandet *Skärpta villkor för anhöriginvandring* (SOU 2025:95). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Inom ramen för detta uppdrag finns behov av att upphäva de svenska bestämmelser som explicit rör familjesammanhållning som regleras med direkt tillämplighet enligt skyddsgrundsförordningen, dvs. 5 kap. 3 § första stycket 5 och 5 kap. 3 d tredje stycket. Bestämmelserna om familjesammanhållning i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen kommer i fortsättningen att vara direkt tillämpliga i situationer som omfattas artikeln. För att underlätta för rättstillämparen är det därför av vikt att i utlänningslagen införa en bestämmelse som upplyser om att det i skyddsgrundsförordningen finns bestämmelserna om familjesammanhållning. För att undvika dubbelreglering behöver bestämmelsen i 5 kap. 3 § UtIL också kompletteras med en bestämmelse som uttryckligen undantar tillämpningen av bestämmelsens första stycke på utlänningar som omfattas av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

Återkallelse av uppehållstillstånd för familjesammanhållning

Bestämmelsen i artikel 23.5 i skyddsgrundsförordningen om återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 23 är direkt tillämplig. Bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd som meddelats med stöd av artikel 23 ska återkallas om så krävs av skäl hänförliga till nationell säkerhet eller allmän ordning när det gäller familjemedlemmen.

Skyddsgrundsförordningen utesluter inte att uppehållstillstånd som beviljats med stöd av artikel 23 kan återkallas på andra grunder

i enlighet med nationell rätt. En utlänning har inte heller en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, utan måste uppfylla vissa förutsättningar för att beviljas tillstånd att vistas i landet. Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av artikel 23 är vidare särskilt förmånligt, eftersom uppehållstillståndet medför specifika rättigheter i enlighet med skyddsgrundsförordningen. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå, finns det skäl att införa en tvingande bestämmelse om återkallelse i de fall då förutsättningarna för att bevilja sådant uppehållstillstånd enligt artikel 23 inte längre är uppfyllda.

Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd regleras i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen. En grundläggande förutsättning är att utlänningen är familjemedlem till en person som har beviljats internationellt skydd. Detta innebär dels att det krävs en anknytning i egenskap av familjemedlem, i enlighet med den definition av familjemedlem som anges i förordningen, dels att den person som utlänningen har anknytning till har beviljats internationellt skydd.

En ytterligare förutsättning är att familjemedlemmen inte själv är utesluten, eller skulle kunna uteslutas, från att beviljas internationellt skydd. Dessutom får det inte finnas starka indikationer på att familjemedlemmens äktenskap eller partnerskap har ingåtts enbart för att möjliggöra inresa eller bosättning i den berörda medlemsstaten.

En bestämmelse om återkallelse bör alltså ta sikte på dessa förutsättningar. Det ska i utlänningslagen därför införas en bestämmelse med innebörden att ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd av artikel 23 i skyddsgrundsförordningen ska återkallas när utlänningsansökan till personen som beviljats internationellt skydd upphör eller när ett beslut om att återkalla anknytningspersonens internationella skydd har meddelats. Återkallelse av uppehållstillstånd ska också ske om familjemedlemmen är utesluten eller skulle ha varit utesluten från internationellt skydd eller om det finns starka indikationer på att familjemedlemmens äktenskap eller partnerskap ingicks enbart för att möjliggöra inresa eller bosättning i Sverige.

Familjemedlemmars rätt till resehandlingar

Av artikel 23.6 följer att familjemedlemmar som har beviljats ett uppehållstillstånd ska ha de rättigheter som fastställs i artiklarna 25–32, 34 och 35. Artikel 23 är direkt tillämplig. För att underlätta för rättstillämparen bör det i utlänningslagen införas en upplysningsbestämmelse om familjemedlemmars rätt till resehandlingar.

För överväganden och förslag i fråga om återkallelse och överklagande av beslut om resehandlingar utfärdade till familjemedlemmar se avsnitt 6.3.7.

Artikel 23 om familjesammanhållning ska inte tillämpas på andra nära släktingar eller gifta underåriga

Möjligheten att i enlighet med artikel 23.7 i skyddsgrundsförordningen tillämpa bestämmelserna om familjesammanhållning även på andra nära släktingar, inklusive syskon, eller på gifta underåriga bör inte utnyttjas. Bedömningen grundar sig på att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå, och att det saknas starka skäl för att införa en sådan bestämmelse.

Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av artikel 23 är särskilt förmånligt, eftersom uppehållstillståndet medför specifika rättigheter i enlighet med skyddsgrundsförordningen. Det kan vidare konstateras att det i 5 kap. UtlL finns bestämmelser som gör det möjligt för andra nära släktingar, inklusive syskon, att i vissa fall beviljas uppehållstillstånd, dels på grund av anknytning, dels på grund av synnerliga skäl.

Det kan också konstateras att barnäktenskap inte erkänns i svensk rätt i enlighet med 1 kap. 8 a § lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

Undantaget från kravet på att ansöka om uppehållstillstånd för familjesammanhållning före inresa ska behållas

Slutligen bör av tydlighetsskäl den svenska bestämmelsen i 5 kap. 18 § andra stycket 6 UtlL om undantag från huvudregeln att en

ansökan om uppehållstillstånd ska göras och beviljas före inresan i Sverige behållas. Bestämmelsen ska dock ändras så att den i stället hänvisar till bestämmelsen om familjesammanhållning i artikel 23 i skyddsgrundsförordningen.

6.3.7 Uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd

Förslag: Bestämmelserna i artikel 24.1–24.2 om rätt till och utfärdande av uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd är direkt tillämpliga. Den motsvarande svenska bestämmelsen i 5 kap. 1 § utlänningslagen ska därför upphävas. För en bättre överskådlighet av regelverket för uppehållstillstånd ska det i 5 kap. utlänningslagen införas en bestämmelse som upplyser om skyddsgrundsförordningens bestämmelser om uppehållstillstånd.

Det ska i utlänningslagen införas kompletterande bestämmelser som föreskriver vilka giltighetstider som ska gälla för de uppehållstillstånd som utfärdas med stöd av artikel 24 i skyddsgrundsförordningen. Den initiala giltighetstiden för uppehållstillstånd för personer som beviljats flyktingstatus ska vara tre år och för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande tretton månader. Vid förlängning ska giltighetstiden för uppehållstillstånd vara tre år för flyktingar och två år för subsidiärt skyddsbehövande.

Ett tillägg ska även göras i bestämmelserna om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning med innebörd att ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen på grund av anknytning till en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Det ska i utlänningslagen vidare införas en upplysningsbestämmelse om att det i artikel 24.5 finns en bestämmelse om när ett uppehållstillstånd med stöd av artikel 24 får återkallas. Det ska i utlänningslagen också införas en nationell bestämmelse med innebörden att sådana tillstånd ska återkallas när ett beslut om att återkalla utlänningsens internationella skydd har meddelats.

Möjligheten att i enlighet med artikel 24.3 ta ut en avgift för utfärdande av uppehållstillstånd ska införas i svensk rätt. En sådan komplettande bestämmelse ska införas i utlänningsförordningen.

Skyddsgrundsförordningen

Enligt artikel 24.1 i skyddsgrundsförordningen ska personer som beviljats internationellt skydd ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

Av artikel 24.2 framgår att ett uppehållstillstånd ska utfärdas så snart som möjligt efter det att flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande har beviljats, och senast 90 dagar från dagen för delgivningen av beslutet att bevilja internationellt skydd, med användning av den enhetliga utformning som anges i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.¹⁸²

Av artikel 24.3 följer att ett uppehållstillstånd ska utfärdas kostnadsfritt eller mot en avgift som inte överstiger den avgift som ska betalas av medborgare i den berörda medlemsstaten för utfärdande av identitetskort.

Enligt artikel 24.4 ska ett uppehållstillstånd ha en initial giltighetstid på minst tre år för personer som beviljats flyktingstatus och minst ett år för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande. När uppehållstillstånden löper ut ska de förnyas med minst tre år för personer som beviljats flyktingstatus och med minst två år för personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande.

Av artikel 24.5 följer att de behöriga myndigheterna får återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd endast om de har återkallat flyktingstatus i enlighet med artikel 14 eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 19.

¹⁸² Rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

Gällande rätt och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet finns motsvarande bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd.

De motsvarande svenska bestämmelserna finns i 5 kap. 1 § UtlL och föreskriver i huvudsak att flyktingar och alternativt skyddsbehövande (dvs. subsidiärt skyddsbehövande, se avsnitt 6.3.1) som befinner sig i Sverige har rätt till tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 1 a § UtlL ska ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas en flykting eller alternativt skyddsbehövande ska gälla i två år. I tredje stycket anges att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om flyktingen eller den alternativt skyddsbehövande har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 1 § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Bestämmelser om återkallelse av bl.a. uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL (se avsnitt 6.3.6 för en närmare redogörelse av dessa).

Skälen för förslaget

Rätt till uppehållstillstånd och giltighetstiden

Skyddsgrundsförordningens bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd för personer som beviljats internationellt skydd är direkt tillämpliga. Medlemsstaterna ges ett visst handlingsutrymme i fråga om giltighetstiden för uppehållstillstånden eftersom förordningen endast föreskriver en minsta giltighetstid. Enligt förordningen ska uppehållstillstånd för personer som beviljats flyktingstatus ha en initial giltighetstid på minst tre år och sedan förlängas med minst tre år. För personer som beviljats status som subsidiärt skyddsbehövande ska uppehållstillståndets giltighetstid initialt vara minst ett år och sedan förlängas med minst två år.

Utgångspunkten för uppdraget är att det svenska regelverket ska vara i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten. Giltighetstiderna för uppehållstillstånden bör som utgångspunkt därför bestämmas till de minsta giltighetstiderna som förordningen föreskriver. När det gäller den initiala giltighetstiden för personer som beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande finns det dock skäl att frågå den föreskrivna minsta giltighetstiden. Lagstiftaren har vid flera tillfällen bedömt att giltighetstiden vid första beslutstillfället ska vara tretton månader trots att det enligt EU-rätten inte krävs ett tillstånd som är längre än ett år. Anledningen är att tillståndstidens längd i vissa fall kan få betydelse för om den skyddsbehövande kan anses bosatt här i landet, vilket och i sin tur kan få betydelse för rätten till bl.a. vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.¹⁸³ Rättsläget har inte förändrats i detta avseende varför det alltjämt är av vikt att den initiala giltighetstiden för uppehållstillstånd åtminstone är tretton månader. I övrigt saknas skäl att frågå förordningens reglerade minimitid för giltigheten av uppehållstillstånd. För att det ska vara tydligt för rättstillämparen vilken giltighetstid som ska gälla ska det införas kompletterande bestämmelser i svensk rätt om de giltighetstider som ska gälla för uppehållstillstånd som utfärdas till personer som beviljats internationellt skydd enligt skyddsgrundsförordningen.

Med anledning av att uppehållstillstånden för den som beviljats flyktingstatus nu ska vara tre år även vid förlängning bör det göras ett tillägg i 5 kap. 3 § utlänningslagen där det föreskrivs att om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen, och anknytningspersonen har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting, ska det nya tidsbegränsade uppehållstillståndet gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Som redogörs för under gällande rätt finns i dag en möjlighet för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande att ansöka om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 a § tredje stycket UtL. Miniminivåutredningen har i delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) lagt förslag som innebär att 5 kap. 1 a § tredje stycket UtL upphävs och att

¹⁸³ Prop. 2015/16:174. *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, s. 26 ff. och prop. 2020/21:191. *Ändrade regler i utlänningslagen*, s. 58 ff.

möjligheten till permanent uppehållstillstånd därmed försvinner för bl.a. flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Därtill har Miniminivåutredningen lagt förslag om att en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) inte längre ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd (behovet av anpassning av svensk rätt till vidarebosättningsförordningen behandlas i kapitel 13). Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Förslagen som nu läggs med anledning av skyddsgrundsförordningens bestämmelser om giltighetstider utgår från att Miniminivåutredningens förslag om att ta bort möjligheten till permanent uppehållstillstånd genomförs.

Mot denna bakgrund bör anpassningen av svensk rätt göras genom att nuvarande svenska bestämmelser om rätt till uppehållstillstånd för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande i 5 kap. 1 § UtL upphävs. Även den svenska bestämmelsen i 5 kap. 1 a § UtL om giltighetstiden för sådana tillstånd ska upphävas. För en bättre överskådlighet och tydlighet av regelverket för uppehållstillstånd bör det i 5 kap. UtL införas en bestämmelse som upplyser om att bestämmelser om uppehållstillstånd till personer som beviljats internationellt skydd finns i artikel 24 i skyddsgrundsförordningen. Vidare ska en kompletterande bestämmelse införas som föreskriver den initiala giltighetstiden för uppehållstillstånden samt giltighetstiden vid förlängning av uppehållstillstånd. Sådana bestämmelser placeras lämpligen i 5 kap. UtL.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Bestämmelsen i artikel 24.5 i skyddsgrundsförordningen om när återkallelse av uppehållstillstånd får ske är direkt tillämplig. Bestämmelsen innebär att återkallelse av uppehållstillstånd inte får ske så länge en person innehar internationellt skydd, dvs. flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.

En utlänning har inte en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, utan måste uppfylla vissa förutsättningar för att beviljas tillstånd att vistas i landet. Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av artikel 24 är vidare särskilt förmånligt, eftersom uppehållstillståndet medför

specifika rättigheter i enlighet med skyddsgrundsförordningen. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå, finns det skäl att införa en tvingande bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd i de fall då förutsättningarna för att bevilja sådant uppehållstillstånd enligt artikel 24 inte längre är uppfyllda. En sådan bestämmelse om återkallelse är förenlig med artikel 24.5 i skyddsgrundsförordningen.

Enligt artikel 24 har personer som beviljats internationellt skydd rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. En bestämmelse om återkallelse av sådana tillstånd bör alltså ta sikte på de fall då personen fått sitt internationella skydd återkallat. En sådan bestämmelse om återkallelse ska därför införas i utlänningslagen.

Avgift för utfärdande av uppehållstillstånd

Enligt artikel 24.3 får för utfärdande av uppehållstillstånd en avgift tas ut. Utgångspunkten för uppdraget är att det svenska regelverket ska vara i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten. Med anledning av detta och då det inte kommit fram några starka skäl att frångå miniminivån i denna del ska en avgift i enlighet med artikel 24.3 införas i svensk rätt. En sådan kompletterande bestämmelse ska införas i utlänningsförordningen.

Artikel 24.3 i skyddsgrundsförordningen ställer krav på att avgiften inte överstiger den avgift som betalas för utfärdande av identitetskort. Avgiften för utfärdande av uppehållstillstånd enligt artikel 24.3 bör därför relateras till avgiften om identitetskort enligt förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Med en sådan hänvisning kommer storleken på avgiften för uppehållstillstånd enligt artikel 24 att följa avgiften för identitetskort och riskerar därmed inte att stå i strid med artikel 24.3.

6.3.8 Resehandlingar

Förslag: Bestämmelserna i artikel 25 om resehandlingar är direkt tillämpliga. De motsvarande svenska bestämmelserna om resedokument respektive främlingspass för personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande i 2 kap. 1 § a respektive 4 kap. 4 § utlänningslagen ska därför upphävas. För en bättre överskådlighet av regelverket om resehandlingar för utlännningar bör en upplysningsbestämmelse om resehandlingar för personer som beviljats internationellt skydd införas i utlänningslagen.

På samma sätt som i dag ska resehandlingar utfärdade enligt skyddsgrundsförordningen kunna återkallas när rätt till sådana handlingar inte längre föreligger. Beslut om och återkallelse av resehandlingar ska också fortsatt kunna överklagas till migrationsdomstol. Utlänningslagens nuvarande bestämmelser om återkallelse och överklagande av resedokument respektive främlingspass behöver därför anpassas och kompletteras i fråga om återkallelse och överklagande av resehandlingar enligt skyddsgrundsförordningen.

Med anledning av att artikel 25 är direkt tillämplig samt ovan föreslagna ändringar i utlänningslagen ska även bestämmelserna i 2 kap. 8, 9, 10 och 13 §§ utlänningsförordningen om bl.a. giltighetstid och återlämnande av pass till Migrationsverket anpassas.

Skyddsgrundsförordningen

Artikel 25 i skyddsgrundsförordningen föreskriver att behöriga myndigheter ska utfärda resehandlingar till personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Resehandlingar ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. För utfärdande av resehandlingar till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande krävs dessutom att personen inte kan få eller förnya ett nationellt pass.

Resehandlingar ska utformas i den form som anges i bilagan till Genèvekonventionen och som uppfyller de minimistandarder för

säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken som anges i förordning (EG) nr 2252/2004. Sådana resehandlingar ska vara giltiga i mer än ett år.

Gällande rätt och det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innehåller motsvarande bestämmelse om resehandlingar.

Enligt 4 kap. 4 § UtL får Migrationsverket utfärda resedokument för flyktingar eller statslösa personer. Ett resedokument ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

Enligt 2 kap. 7 § UtF ska resedokument utfärdas i de fall som anges i konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16). Enligt 2 kap. 8 § första stycket och 10 § UtF ska ett resedokument utfärdas med en giltighetstid om högst två år och ska återlämnas till Migrationsverket om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös.

Enligt 2 kap. 1 a § UtL ska Migrationsverket utfärda ett främlingspass för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c §, om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. I 2 kap. 1 c och 1 d §§ finns bestämmelser om när främlingspass får återkallas.

Av 2 kap. 13 § UtF framgår att ett främlingspass ska utfärdas med en giltighetstid om högst tre år och får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde. Enligt 2 kap. 16 § UtF ska främlingspasset återlämnas till Migrationsverket om innehavaren har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa

till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt särskilt beslut om avvisning eller utvisning eller om personen har avlidit.

Enligt 14 kap. 6 § UtIL får Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3 a, 3 c och 4 §§ i fråga om statusförklaring eller resedokument eller om återkallelse av statusförklaring överklagas till en migrationsdomstol. Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Skälen för förslaget

Utfärdande av resehandlingar

Artikel 25 i skyddsgrundsförordningen om utfärdande av resehandlingar till personer som beviljats flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande är direkt tillämpliga. Motsvarande svenska bestämmelser i 2 kap. 1 a § och 4 kap. 4 § UtIL om främlingspass och resedokument gäller även för andra utlänningar än flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Bestämmelserna ska därför vara kvar men upphävas i de delar de avser flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande. Även bestämmelserna i 2 kap. 8, 9, 10 och 13 §§ UtIF om giltighetstid och återlämnande av pass till Migrationsverket behöver med anledning av detta anpassas.

Bemyndigandet som i dag finns i 4 kap. 4 § tredje stycket UtIL – bl.a. i fråga om giltighetstid för resedokument – bör även fortsättningsvis gälla för resehandlingar som utfärdas med stöd av artikel 25 för personer som beviljats internationellt skydd respektive med stöd av artikel 23.6 i kombination med artikel 25 för familjemedlemmar.

Resehandlingar ska kunna återkallas

Frågan om återkallelse av resehandlingar regleras inte i skyddsgrundsförordningen (jfr skyddsgrundsförordningens reglering av återkallelse av uppehållstillstånd i artikel 24.5). Det får därför anses vara upp till varje medlemsstat att reglera sådana nationella förfarandebestämmelser om återkallelse av resehandlingar

under förutsättning att förordningens bestämmelser i övrigt respekteras. De svenska bestämmelserna om återkallelse av resedokument och främlingspass för flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande syftar till att försvåra missbruk när det inte längre föreligger rätt till sådana handlingar.¹⁸⁴ Det är alltjämt av stor betydelse att missbruk av resehandlingar stävjas. Mot denna bakgrund bör även resehandlingar som i fortsättningen kommer att utfärdas enligt skyddsgrundsförordningen kunna återkallas när det inte längre föreligger rätt till sådana handlingar.

Det följer direkt av artikel 25 i skyddsgrundsförordningen att det inte föreligger en rätt till resehandlingar i de fall flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande återkallas. Att resehandlingar ska kunna återkallas i de fall internationellt skydd återkallas får anses vara givet. Resehandlingar bör även kunna återkallas i de fall då handlingarna inte skulle ha utfärdats med hänsyn till vad tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver. Ledning för dessa situationer kan hämtas från förarbeten och praxis.

Även resehandlingar som utfärdats till familjemedlemmar med stöd av artikel 23.6 i skyddsgrundsförordningen ska kunna återkallas i de fall familjemedlemmens uppehållstillstånd återkallas. På samma sätt som för personer som beviljats internationellt skydd bör en resehandling som utfärdats till en familjemedlem kunna återkallas i de fall då handlingen inte skulle ha utfärdats med hänsyn till vad tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver.

En nationell bestämmelse om återkallelse av resehandlingar enligt skyddsgrundsförordningen bör placeras i utlänningslagen, i nära anslutning till den upplysningsbestämmelse om resehandlingar som föreslås enligt ovan.

Beslut om resehandlingar ska kunna överklagas

Varken skyddsgrundsförordningen eller asylprocedurförordningen reglerar frågan om överklagande av beslut om resehandlingar enligt artikel 25 i skyddsgrundsförordningen. Eftersom förordningarna inte reglerar frågan om överklagande mot sådana beslut får det – på

¹⁸⁴ Prop. 2020/21:159, *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*, s. 32 ff.

samma sätt som frågan om återkallelse av resehandlingar – anses vara upp till varje medlemsstat att reglera överklagbarheten av sådana beslut.

Som redogjorts för ovan finns i dag enligt svensk rätt en möjlighet att överklaga beslut om och återkallelse av resehandlingar till flyktingar och subsidiärt skyddsbehövande.¹⁸⁵ Det kan argumenteras att en överklaganderätt i fråga om resehandlingar inte är nödvändig med anledning av att rätten till sådana handlingar i princip följer frågan om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Som framgår ovan finns dock enligt artikel 25 i skyddsgrundsförordningen en möjlighet för Migrationsverket att inte utfärda resehandlingar till personer som innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och deras familjemedlemmar, om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det. För utfärdande av resehandlingar till personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande krävs dessutom att personen inte kan få eller förnya ett nationellt pass. Rätten till resehandlingar är således föremål för en särskild bedömning som är åtskild från bedömningen av rätten till skyddsstatus. Därutöver förslås det i avsnittet ovan att resehandlingar ska kunna återkallas. Migrationsverkets beslut att inte utfärda eller att återkalla en resehandling kan vidare få en betydande påverkan på en utlännings rörelsefrihet. Det medför i sin tur sannolikt krav på tillgång till effektivt rättsmedel mot beslut om att inte utfärda och att återkalla resehandlingar i enlighet med artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02). Möjligheten att överklaga sådana beslut bör därför finnas kvar. Liksom är fallet i dag bör dock ett beslut om återkallelse av resehandlingar på den grund att innehavaren upphör att vara flykting eller subsidiärt skyddsbehövande, endast kunna överklagas i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av internationellt skydd. På liknande sätt bör ett beslut om återkallelse av en resehandling på den grund att familjemedlemmens uppehållstillstånd återkallas, endast kunna överklagas i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd.

En bestämmelse om rätt att överklaga beslut i fråga om resehandlingar enligt skyddsgrundsförordningen och återkallande av sådana handlingar ska därför införas i 14 kap. UtL. Anpassningar av

¹⁸⁵ SOU 1993:24, *Utlänningslagen: en partiell översyn*, delbetänkande, s. 70 (2:11).

14 kap. 6 § UtL behöver också göras med anledning av de ändringar som föreslås i fråga om utfärdande av resehandlingar enligt skyddsgrundsförordningen.

6.3.9 Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt

Förslag: Migrationsverket ska vara nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbyte avseende skyddsgrundsförordningen. Förordningen med instruktion för Migrationsverket ska därför uppdateras så att hänvisningen avser skyddsgrundsförordningen i stället för det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Skyddsgrundsförordningen

Enligt artikel 37 i skyddsgrundsförordningen ska varje medlemsstat för tillämpningen av skyddsgrundsförordningen utse en nationell kontaktpunkt och meddela dess adress till kommissionen. Kommissionen ska meddela dessa uppgifter till övriga medlemsstater. Medlemsstaterna ska i samarbete med kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder för att inrätta ett direkt samarbete och ett informationsutbyte mellan behöriga myndigheter.

Skälen för förslaget

Motsvarande bestämmelse finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och fanns även i det första skyddsgrundsdirektivet. Migrationsverket är i dag utsedd till nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbyte enligt direktivet. Detta regleras i förordningen med instruktion för Migrationsverket. Vid genomförandet av första skyddsgrundsdirektivet anförde regeringen dock följande.

Enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket ska verket verka för samverkan och samordning mellan berörda myndigheter samt bistå regeringen inom ramen för utvecklings-samarbetet på migrationsområdet och politiken för global utveckling. Migrationsverket ska bl.a. föra register och statistik över utlänningar i

landet i den utsträckning det behövs för verksamheten, vara ansvarig myndighet gentemot kommissionen i frågor som rör den europeiska flyktingfonden samt vara kontaktmyndighet i frågor som rör Eurodac. Det är vidare Migrationsverket som fattar beslut om uppehållstillstånd m.m. i första instans. Regeringen finner mot bakgrund av Migrationsverkets uppgifter att verket bör utses till nationell kontaktpunkt.¹⁸⁶

Som konstaterats ovan är Migrationsverket i dag utsedd till nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbytet enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Det saknas skäl att ändra denna ordning. Det föreslås därför att Migrationsverket även fortsättningsvis utses till sådan nationell kontaktpunkt med ansvar för informationsutbytet avseende skyddsgrundsförordningen. Förordningen med instruktion för Migrationsverket ska därför uppdateras så att hänvisningen avser skyddsgrundsförordningen i stället för det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

6.3.10 Ändringar i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Förslag: Artikel 40 i skyddsgrundsförordningen innehåller bestämmelser om ändringar i artikel 4 och 26 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och kräver författningsändringar.

Ändringarna avseende artikel 4 i direktivet kräver motsvarande följdändringar i den svenska bestämmelse som genomför artikeln. Detta innebär att 5 a kap. 1 § andra stycket utlänningslagen ska justeras i enlighet med den nya lydelsen av artikel 4.2 i direktivet. Vidare ska ett nytt femte stycke införas som motsvarar den nya punkten i artikel 4.3 a första stycket i direktivet. Möjligheten för medlemsstaterna att enligt nya artikel 4.3 a andra stycket införa undantag från första stycket ska inte nyttjas.

Den ändrade lydelsen av artikel 26 i direktivet innebär att ändringarna i 5 a kap. 1 § utlänningslagen ska träda i kraft 12 juni 2026.

¹⁸⁶ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 169.

Skyddsgrundsförordningen

Artikel 40 innehåller bestämmelser om ändringar i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning¹⁸⁷.

Av artikel 40.1 följer att i artikel 4.2 tredje stycket i direktivet ska ersättas med följande lydelse:

”I fråga om personer som beviljats internationellt skydd ska hänsyn tas till perioden mellan datumet för ansökan om internationellt skydd på grundval av vilken det internationella skyddet beviljades och datumet för beviljande av uppehållstillstånd enligt artikel 24 i förordning (EU) 2024/1347 (*) vid beräkningen av den period som avses i punkt 1.”

Av artikel 40.2 i skyddsgrundsförordningen följer vidare att i artikel 4 i direktivet ska följande punkt läggas till:

”3a. Om en person som beviljats internationellt skydd påträffas i en annan medlemsstat än den som beviljade internationellt skydd, utan att ha rätt att vistas eller bosätta sig där i enlighet med relevant nationell rätt, unionsrätt eller internationell rätt, ska den period för laglig vistelse i den medlemsstat som beviljade internationellt skydd som föregår en sådan situation inte beaktas vid beräkningen av den period som avses i punkt 1.

Genom undantag från första stycket, i synnerhet om den person som beviljats internationellt skydd visar att skälet till den otillåtna vistelsen eller bosättningen berodde på omständigheter som vederbörande inte rådde över, får medlemsstaterna i enlighet med sin nationella rätt föreskriva att beräkningen av den period som avses i punkt 1 inte ska avbrytas.”

Slutligen följer av artikel 40.3 i skyddsgrundsförordningen att i artikel 26 i direktivet ska första stycket ersättas med följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 23 januari 2006. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 4.2 tredje stycket och 4.3a senast den 12 juni 2026. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.”

¹⁸⁷ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska en tredjelandsmedborgare som stadigvarande bott i en av EU:s medlemsstater i fem år, efter ansökan kunna erhålla en särskild status; ställning som varaktigt bosatt. Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt tillerkänns vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare. I direktivet fastställs villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt samt de rättigheter som är förbundna med denna ställning.

Artikel 4 i direktivet innehåller bestämmelser om bosättningsstid för den som vill få ställning som varaktigt bosatt. Enligt artikel 4.2 ska tredjelandsmedborgaren – för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat – ha varit lagligen och oavbrutet bosatt inom det landets territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av ansökan. Vid beräkningen av vistelsetiden ska, när det gäller personer som beviljats internationellt skydd, beaktas minst halva tidsperioden mellan den dag då ansökan om internationellt skydd gavs in och den dag då uppehållstillstånd beviljades med anledning av denna ansökan eller hela denna period om den överstiger 18 månader.

Gällande rätt

Artikel 4.1 och 4.2 i direktivet har genomförts i svensk rätt, i huvudsak genom bestämmelserna i 5 a kap. 1 § första och andra stycket UtlL. Av första stycket följer att en ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt. Av andra stycket framgår att det vid beräkningen av vistelsetiden för en sökande som har flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § första stycket, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades.

Skälen för förslaget

Den svenska bestämmelsen i 5 a kap. 1 § UtlL behöver anpassas med anledning av den ändrade lydelsen av artikel 4.2 och införandet av ny punkt i artikel 4.3 a i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Den ändrade lydelsen av artikel 4.2 i direktivet medför motsvarande ändrad lydelse i den svenska bestämmelsen i 5 a kap. 1 § andra stycket UtlL som genomför artikel 4.2.

Införandet av artikel 4.3 a första stycket i direktivet medför att ett nytt femte stycke med motsvarande innehåll ska införas i den svenska bestämmelsen i 5 a kap. 1 § UtlL.

Möjligheten att i enlighet med artikel 4.3 a andra stycket i direktivet i nationell rätt föreskriva undantag bör inte nyttjas. Bedömningen grundar sig på att utgångspunkten för uppdraget är att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivå, och att det saknas starka skäl för att införa en sådan undantagsregel.

Ändringen av artikel 26 i direktivet innebär att nu föreslagna författningsändringar i 5 a kap. 1 § UtlL ska träda i kraft 12 juni 2026.

6.3.11 Övriga författningsåtgärder

Förslag: Nuvarande 4 kap. utlänningslagen ska upphöra att gälla och ett nytt 4 kap. om internationellt skydd ska införas i utlänningslagen. Även ett nytt kapitel, 3 c kap., om internationellt skydd ska införas i utlänningsförordningen. I de nya 4 kap. utlänningslagen respektive 3 c kap. utlänningsförordningen ska de centrala bestämmelserna om internationellt skydd samlas. Bestämmelser som rör frågor om internationellt skydd kommer dock – liksom i dag – även att regleras på andra ställen i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Se avsnitt 5.3.26 för närmare överväganden och förslag i denna del.

Följdändringar med anledning av de förslag som presenteras i avsnitten 6.3.1–6.3.10 framgår av författningsförslaget i kapitel 1. Skälen till ändringarna redovisas i författningskommentarerna i kapitel 19.

Ett nytt 4 kap. i utlänningslagen om internationellt skydd

I nuvarande 4 kap. UtlL finns de centrala bestämmelserna om flyktingar och andra skyddsbehövande. De flesta bestämmelserna i kapitlet genomför de omarbetade asylprocedur- och skyddsgrundsdirektiven. Majoriteten av bestämmelserna i 4 kap. UtlL kommer i fortsättningen i stället att regleras i asylprocedur- och skyddsgrundsförordningarna med direkt tillämplighet. Majoriteten av bestämmelserna i nuvarande 4 kap. UtlL kommer därför att upphävas. Mot denna bakgrund föreslås att nuvarande 4 kap. upphävs och att ett nytt 4 kap. införs i utlänningslagen med bestämmelser som kompletterar och upplyser om asylprocedur- och skyddsgrundsförordningen. Även i utlänningsförordningen bör ett nytt kapitel, 3 c kap., införas för att samla de centrala bestämmelserna om internationellt skydd. Bestämmelser som rör frågor om internationellt skydd kommer dock – liksom i dag – även att regleras på andra ställen i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Se avsnitt 5.3.26 för närmare överväganden och förslag i denna del.

Följdändringar

De förslag som presenteras ovan i avsnitten 6.3.1–6.3.10 medför en rad olika följdändringar i svensk rätt. Sådana ändringar framgår av författningsförslaget i kapitel 1 och skälen till ändringarna redovisas i författningskommentaren i kapitel 19.

Som framgår av avsnitt 3.5.3 har arbetet med denna departementspromemoria bedrivits parallellt med arbetet i utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (Ju 2024:10). Uppdragen har samma slutdatum. Det har inte varit möjligt att förhålla sig till författningsförslag avseende lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som inte presenterats då uppdraget om svensk rätts anpassningar till migrations- och asylpakten ska redovisas. Av den anledningen och i samråd med LSU-utredningen kommer det inom ramen för denna promemoria inte att föreslås några följdändringar beträffande lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

7 Screeningförordningen

7.1 Inledning

Screeningförordningen (se bilaga 8) introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt korsat yttre gräns, inne på en medlemsstats territorium men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker internationellt skydd eller inte. Dessutom omfattas personer som söker internationellt skydd vid gränsen men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Screeningförordningen kompletterar Schengenregelverket. Screening av tredjelandsmedborgare bör enligt skäl 2 i förordningen på ett smidigt sätt komplettera de kontroller som utförs vid den yttre gränsen eller kompensera för att dessa kontroller inte har ägt rum vid passage av den yttre gränsen. Det är enligt skälet viktigt att säkerställa att tredjelandsmedborgare i angivna fall genomgår screening för att underlätta en korrekt identifiering och möjliggöra en effektiv hänvisning till lämpliga förfaranden som, beroende på omständigheterna, kan vara förfarandet för internationellt skydd eller förfaranden som är förenliga med återvändandedirektivet.

Syftet med screeningen är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem, för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit till behörig myndighet för asylprövning eller återvändande.

Om en person antingen påträffas i samband med en otillåten passage av yttre gräns eller om personen sökt asyl i samband med ett försök till inresa ska screeningen äga rum vid gränsen eller i anslutning till den eller på andra platser inom medlemsstatens

territorium. Om personen påträffats inne på territoriet ska screeningen ske på lämplig plats inom medlemsstatens territorium.

I de fall screening sker vid gränsen ska den genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom sju dagar. När screening sker inne på territoriet ska den avslutas inom tre dagar från omhändertagandet av personen.

Enligt förordningen innefattar screeningen flera olika delar; en hälsokontroll, en sårbarhetkontroll, identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter och en säkerhetskontroll.

Hälsokontrollens syfte är primärt att identifiera behov av vård eller isolering på grund av risk för folkhälsan. Sårbarhetskontrollen syftar till att utreda om personen i fråga befinner sig i en sårbar situation, har utsatts för tortyr eller har andra särskilda behov.

Identifieringen sker genom identitets- och resehandlingar och annan information som kan fås av personen. Därutöver ska sökningar göras i nationella och europeiska informationsdatabaser med hjälp av biometriska uppgifter och övriga uppgifter om personens identitet. När det gäller personer där Eurodac-förordningen är tillämplig ska berörda myndigheter registrera personens fingeravtryck i databasen.

Säkerhetskontrollen ska göras i syfte att fastställa att personen inte utgör ett hot mot den inre säkerheten. Kontrollen får inkludera både information om personen samt dennes tillhörigheter.

Varje medlemsstat ska tillhandahålla en oberoende övervakningsmekanism, som bl.a. ska säkerställa efterlevnad av de grundläggande rättigheterna och att rätten till asyl inte inskränks.

I detta kapitel analyseras behovet av anpassning av svensk rätt till screeningförordningens bestämmelser, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

Kapitlet inleds med en redogörelse för Schengenregelverket i avsnitt 7.2. Därefter följer i avsnitt 7.3 en redogörelse för de nationella reglerna om inresa och gränskontroller. I avsnitt 7.4-7.17 behandlas förordningens olika bestämmelser och de bedömningar och förslag som föranleds av en anpassning av nationell rätt till screeningförordningen.

Artikel 13 i screeningförordningen innehåller bestämmelser om garantier för ensamkommande barn. Denna artikel behandlas i sin helhet i kapitel 15.

Artikel 23 i screeningförfordningen innehåller bestämmelser om ändringar i förordning (EU) 2019/817. Förordning (EU) 2019/817 är i stora delar likalydande med förordning (EU) 2019/818 och de två förordningarna ska läsas som en helhet. Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening reglerar ändringar av förordning (EU) 2019/818. Dessa ändringar är i princip likalydande med de ändringar som genom artikel 23 i screeningförfordningen görs i förordning (EU) 2019/817. Mot denna bakgrund behandlas bestämmelserna i artikel 23 i screeningförfordningen i kapitel 8, som behandlar förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening.

7.2 Schengenregelverket

7.2.1 Gränskodexens bestämmelser om gränskontroll

Sverige ingår i Schengensamarbetet, som bl.a. innebär att de deltagande länderna har avskaffat sina gränskontroller vid de inre gränserna och samtidigt förstärkt kontrollerna vid de yttre gränserna.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer infördes ett gemensamt regelverk för passage av Schengenområdet inre och yttre gränser. Förordningen ändrades väsentligt ett flertal gånger och för att skapa klarhet och överskådlighet antog Europaparlamentet och rådet den 9 mars 2016 en kodifierad version, förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen-gränserna), även benämnd gränskodexen. Gränskodexen innehåller detaljerade bestämmelser om bland annat begreppen inre och yttre gränser, in- och utresekontroller och gränskontroll. Den är, liksom andra EU-förordningar, direkt tillämplig i Sverige. Den kompletteras av nationella regler, som inte får avvika från eller reglera samma förhållande som gränskodexen.

I gränskodexen definieras vad som utgör en yttre respektive en inre gräns. Med inre gränser avses medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser, medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg samt medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära inre färjeförbindelser (artikel 2.1). Med

yttre gränser avses medlemsstaternas landgränser, inklusive flod- och insjögränser, sjögränser samt flygplatser och flod-, kust- och insjöhamnar, såvida de inte räknas som inre gränser (artikel 2.2).

Vidare definieras gränskontroll som ”verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i förordningen, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning” (artikel 2.10). Med in- och utresekontroller avses kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det (artikel 2.11). I gränskodexen erinras om att bestämmelserna ska tillämpas utan att det påverkar rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten eller rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement¹⁸⁸ (artikel 3).

I artikel 6.1 i gränskodexen anges de inresevillkor till Schengenområdet som gäller för tredjelandsmedborgare för vistelser som inte varar mer än 90 dagar under en period om 180 dagar. Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är EU-medborgare eller har rätt till fri rörlighet inom EU enligt EU-rätten.

Inresevillkoren innebär bl.a. att en tredjelandsmedborgare vid passage av yttre gräns ska vara innehavare av en giltig resehandling och i förekommande fall även visering. Vidare ska personen kunna styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och ha tillräckliga medel för vistelsen och återresan. En icke uttömmande förteckning över verifikationer som en gränskontrolltjänsteman får begära av en tredjelandsmedborgare för att kontrollera om inresevillkoren är uppfyllda finns angivna i en bilaga till gränskodexen.

Vidare anges i artikel 6.1 i gränskodexen som ett villkor för inresa att personen inte finns registrerad i Schengens informationssystem (SIS) eller utgör en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser (mer om SIS, se avsnitt 7.2.2 nedan).

¹⁸⁸ Principen om non-refoulement, som finns uttryckt i artikel 33 i Genèvekonventionen, innebär att en stat inte får avvisa eller utvisa en flykting om hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning.

Slutligen följer av inresevillkoren i artikel 6.1 i gränskodexen att tredjelandsmedborgare som ska registreras i EU:s in- och utresesystem¹⁸⁹, ska lämna biometriska uppgifter om det krävs för skapandet av personakter i in- och utresesystemet i enlighet med artiklarna 16 och 17 i in- och utreseförordningen och om det krävs för utförandet av in- och utresekontroller i enlighet med artikel 23.2 och 23.4 i in- och utreseförordningen.

En tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 ska som huvudregel nekas inresa till medlemsstaternas territorium (artikel 14 i gränskodexen).

Artikel 6.5 innehåller dock vissa undantag från inresevillkoren. Bland annat får en medlemsstat av humanitära skäl, i nationens eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser, enligt artikel 6.5 c bevilja en tredjelandsmedborgare inresa på det egna territoriet även om tredjelandsmedborgaren inte uppfyller ett eller flera av inresevillkoren. Om en medlemsstat beviljar tillstånd till inresa på sitt territorium med stöd av denna bestämmelse och tredjelandsmedborgaren är registrerad i SIS i syfte att nekas inresa, ska medlemsstaten underrätta övriga medlemsstater.

Artiklarna 7–13 innehåller bestämmelser om kontroll vid de yttre gränserna. Artikel 8 reglerar in- och utresekontroll av personer. I artikel 8.1 anges bl.a. att gränstrafiken vid de yttre gränserna ska kontrolleras av gränskontrolltjänstemän. Kontrollerna vid in- och utresa får också enligt samma artikel omfatta transportmedel och föremål som medförs av personer vid gränspassagen. Vid all kroppsvisitering och genomsökning ska den berörda medlemsstatens nationella rätt tillämpas (artikel 8.1).

Alla personer ska underkastas en kontroll vid in- och utresa från Schengenområdet (artikel 8.2). Personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt unionsrätten underkastas dock en något mer begränsad kontroll bestående i huvudsak av identitetskontroll samt kontroll av giltighet av resehandlingen för gränspassage samt sökning i relevanta databaser, bl.a. SIS och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. Verifiering ska också ske av att personen inte anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon

¹⁸⁹ In- och utresesystemet är ett system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser (se vidare nedan).

av medlemsstaterna. Vid behov, t.ex. vid tvivel om en handlings äkthet, och om det är möjligt ska också biometriska kännetecken i pass och resehandlingar verifieras.

För tredjelandsmedborgare gäller en mer noggrann kontroll (artikel 8.3). Förutom den kontroll som gäller för samtliga personer ska denna kontroll, vid inresa, bl.a. omfatta kontroll av att inresevillkoren uppfylls, kontroll av att resehandlingen åtföljs av den visering eller det uppehållstillstånd som kan krävas och kontroll av att personen inte redan har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse på medlemsstaternas territorium. Även kontroll av syftet med den planerade vistelsen och kontroll av att personen har tillräckliga medel för sitt uppehälle för den planerade vistelsens längd m.m. ska ske.

Även vid utresa görs kontroller av samtliga personer i syfte att fånga upp exempelvis efterlysta personer och stulna eller ogiltiga handlingar samt att kontrollera att personen inte överskridit den tillåtna tiden för vistelse.

Huvudregeln enligt gränskodexen är att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet (artikel 22). Detta innebär att in- och utresekontroller är förbjudna vid de inre gränserna, av gränskodexen följer att även åtgärder som har samma verkan som sådana kontroller är förbjudna (artikel 23 a). För en tredjelandsmedborgare innebär detta alltså att han eller hon får röra sig fritt mellan medlemsstaterna när den yttre gränsen väl är passerad. Detta så länge deras visum gäller, eller om visum inte behövs, under 90 dagar per under en period om 180 dagar (artikel 6).

I gränskodexen ges medlemsstaterna en möjlighet att under vissa förhållanden tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna. Medlemsstaternas möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna regleras i artiklarna 25–35. En grundläggande förutsättning för ett sådant återinförande är att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat. När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs gäller gränskodexens bestämmelser om passage av yttre gränser och inresevillkor även där.

Samtliga EU-länder, förutom Irland och Cypern, ingår i Schengensamarbetet. Fyra länder som inte är medlemmar i EU har

också valt att gå med i Schengenområdet; Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein.

Screeningförordningen anses formellt sett vara en utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket, vilket innebär att dess geografiska tillämpningsområde omfattar samtliga Schengenassocierade länder (Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein) och att den är bindande för alla EU:s medlemsstater utom Irland och Danmark (skälen 61–64 i förordningen). Irland deltar inte i Schengensamarbetet, och är således inte involverat i antagandet av screeningförordningen, och förordningen är inte heller tillämplig på eller bindande för Irland. Inte heller Danmark deltog i antagandet av förordningen, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark. Eftersom förordningen är en utveckling av Schengenregelverket har Danmark röstat för att införliva den i nationell lagstiftning.¹⁹⁰ Cypern kommer att genomföra förordningen i enlighet med vad som följer av skäl 65.

7.2.2 Informationsutbyte som en del av Schengensamarbetet

I syfte att effektivisera informationsutbytet mellan Schengenstaterna har EU utvecklat eller håller på att utveckla ett antal gemensamma it-system på områdena gränskontroll, migrationshantering och brottsbekämpning. Några av dessa system används av Schengenländerna sedan länge, vissa är under vidareutveckling medan andra är nya och under uppbyggnad. Systemens huvudsakliga användningsområden varierar men gemensamt är att de har till syfte att bl.a. stärka medlemsstaternas gränskontroll. I det följande beskrivs översiktligt några av dessa system.

Schengens informationssystem, SIS, är ett för Schengenländerna gemensamt informationssystem i vilket deras myndigheter kan lägga in och söka fram uppgifter om bland annat personer som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta eller som ska nekas inresa i Schengenområdet. Registret innehåller också uppgifter om objekt som är anmälda försvunna, stulna eller på annat sätt är eftersökta, bland annat – såvitt här är av intresse – pass och andra identitetshandlingar. Sedan en tid tillbaka kan medlemsstaterna även registrera biometriska uppgifter i systemet. SIS består dels av ett centralt

¹⁹⁰ <https://www.ft.dk/samling/20241/beslutningsforslag/b10/index.htm>.

datasystem, dels av nationella datasystem i de deltagande medlemsstaterna. Enligt 4 § lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem ska Polismyndigheten föra ett register som ska vara den svenska nationella enheten i SIS.

Visa Information System, VIS, på svenska *Informationssystemet för viseringar*, är ett informationssystem för utbyte av uppgifter om visum mellan EU:s medlemsländer. VIS innehåller personuppgifter som samlats in och registrerats i samband med visumansökningsprocessen. Utöver de personuppgifter som anges i visumansökan registreras även exempelvis sökandens fingeravtryck och fotografi. Uppgifter lagras i en central databas som hanteras av EU:s byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA). Olika aktörer som utfärdar visum och personal vid gränskontroller har åtkomst till uppgifterna. Under vissa förutsättningar kan även andra myndigheter få åtkomst till uppgifter i VIS för brottsbekämpande ändamål (mer om VIS, se avsnitt 7.14.1).

Eurodac är en EU-gemensam databas som funnits sedan 2003. I Eurodac finns bland annat fingeravtryck från den som ansökt om internationellt skydd. Syftet med Eurodac är bland annat att hjälpa till att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd (mer om Eurodac, se kapitel 9).

European Criminal Records Information System - Third Country Nationals, Ecris-TCN, är ett system för att identifiera de medlemsstater i EU som innehar uppgifter om tidigare fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer. Den dömande medlemsstaten ska skapa en uppgiftspost i Ecris-TCN för varje dömd tredjelandsmedborgare. Det gäller även om denne också är unionsmedborgare. Uppgiftsposten ska innehålla olika identitetsuppgifter om den dömd, bl.a. namn, födelsedatum och fingeravtryck. En träff i Ecris-TCN innebär att den sökande medlemsstaten får information om vilka andra medlemsstater som har uppgifter om fällande domar mot en viss tredjelandsmedborgare (mer om Ecris-TCN, se avsnitt 8.2.1).

European Travel Information and Authorisation System, Etias, på svenska *EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd*, är ett system för registrering av tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelse för att passera de yttre

gränserna. Genom Etias ska en tredjelandsmedborgare som är undantagen från kravet på visering ansöka och få ett beslut om resetillstånd, innan han eller hon avreser till Schengenområdet. Systemet är ännu inte driftsatt (mer om Etias, se avsnitt 7.16.1).

In- och utresesystemet är ett system för elektronisk registrering av uppgifter om tredjelandsmedborgares in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för dem som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser. Genom in- och utresesystemet avskaffas medlemsstaternas stämpling av tredjelandsmedborgares resehandlingar vid in- och utresa och ersätts med en elektronisk registrering. Systemet registrerar tidpunkt och plats för in- och utresa, beräknar längden på den tillåtna vistelsen och varnar myndigheterna när tiden för den tillåtna vistelsen har löpt ut. Systemet togs i drift den 12 oktober 2025 (mer om in- och utresesystemet, se avsnitt 7.15.1).

EU:s interoperabilitetsförordningar inrättar interoperabilitet mellan in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac, SIS och Ecris-TCN bland annat i syfte att förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i kontroller vid de yttre gränserna och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring samt att underlätta korrekt identifiering av personer och bekämpa identitetsbedrägeri. Genom interoperabilitetsförordningarna inrättas en ny gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR). I CIR skapas en personakt för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac eller Ecris-TCN. Genom förordningarna införs också den nya europeiska sökportalen (ESP). ESP syftar till att underlätta myndigheters möjligheter att få snabb, kontinuerlig, effektiv, systematisk och kontrollerad åtkomst till underliggande system, Europoluppgifter och Interpols databaser, som krävs för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter, i enlighet med sina åtkomsträttigheter och målen för och syftena med underliggande system. Sökportalen ska således göra det möjligt att samtidigt söka i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac, SIS och Ecris-TCN samt i Europoluppgifter och Interpols databaser (mer om EU:s interoperabilitetsförordningar, se avsnitt 8.3.1).

7.3 Nationella regler om inresa och gränskontroller

7.3.1 Inledning

Som tidigare framgått finns vissa bestämmelser om rätten att resa till och vistas inom Schengenområdet i EU-rätten. Nationella bestämmelser om villkor för att en utlänning ska få resa in i, vistas och arbeta i Sverige samt söka asyl här finns i utlänningslagen, som kompletteras av utlänningsförordningen. I utlänningslagen finns också regler om avvísning och utvisning. Det finns även bestämmelser om in- och utresekontroller, dvs. gränskontroller, t.ex. så kallad inre utlänningskontroll, dvs. kontroll av utlänningar som rest in i landet och befinner sig här. Bestämmelserna kompletterar de regler om gränspassage som följer av gränskodexen. UtL innehåller således villkor för inresa och vistelse, men ger också utlänningar rättigheter och innebär ett skydd mot godtycklig behandling samt ger ramar för prövningen av rätten att vistas i landet.

7.3.2 Villkor för inresa och vistelse i Sverige

Utgångspunkten i utlänningslagen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige och att utlänningar som huvudregel behöver ha pass och någon form av tillstånd vid inresa och vistelse här. Med utlänning avses i utlänningslagen den som inte är svensk medborgare.¹⁹¹ Med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en EES-stat, dvs. en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (1 kap. 3 b § UtL).

Eftersom den generella utlänningskontrollen bygger på en ordning med skyldighet att ha visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd är det nödvändigt att utlänningar som kommer hit eller vistas här kan legitimera sig. Detta är en förutsättning för en fungerande kontroll. Som huvudregel ska därför en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha pass (2 kap. 1 § UtL).

Från passkravet görs ett flertal undantag i lagstiftningen, bl.a. för utlänningar som är medborgare i ett nordiskt land eller en Schengenstat. En utlänning som inte behöver ha pass ska dock på

¹⁹¹ Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (13 juni 2025, version 13C, JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 §.

begäran av Polismyndigheten eller en polisman kunna visa att passfrihet gäller för honom eller henne (2 kap. 3 § UtlF).

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt huvudregeln förutom pass även ha Schengenvisering eller nationell visering (2 kap. 3 § UtlL). Visering innebär ett förhandstillstånd för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige under en viss tid. Närmare bestämmelser om visering finns i 3 kap. UtlL och i viseringskodexen.

Rätten till inresa och vistelse kan också grundas på ett uppehållstillstånd (2 kap. 4 § UtlL). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § UtlL ha uppehållstillstånd.

Något som också kan grunda rätt till vistelse i Sverige är uppehållsrätten. Med uppehållsrätt avses rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap. UtlL. Uppehållsrätten är som huvudregel beroende av att vissa i lagen angivna villkor är uppfyllda.

En utlänning som ska arbeta i Sverige ska också ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtlL). Kravet på arbetstillstånd gäller vid sidan av kravet på tidsbegränsade tillstånd för inresa och vistelse. Den som har arbetstillstånd måste alltså även ha uppehållstillstånd eller på annan grund ha rätt att vistas i landet.

För flera av de tillstånd som nu redovisats gäller att de som huvudregel ska ansökts om och beviljats före inresan. Detta gäller för visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Från flera av kraven görs dock undantag, bl.a. för utlänningar som är medborgare i ett nordiskt land eller en Schengenstat.

7.3.3 In-och utresekontroll

Reglerna för gränspassage finns som framgått ovan i gränskodexen (se avsnitt 7.2.2). Av reglerna följer att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, men att alla personer ska underkastas kontroll vid in- och utresa från Schengenområdet, dvs. vid de yttre gränserna. Kontrollerna vid de yttre gränserna ser något olika ut för personer som har rätt till fri

rörlighet enligt unionsrätten och tredjelandsmedborgare som saknar sådan rätt (se avsnitt 7.2.2).

Kompletterande bestämmelser om gränskontroller finns i 9 kap. UtlL. Med gränskontroller avses här in- och utresekontroller vid yttre gräns, men också tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns (se avsnitt 7.3.4 nedan). Ansvariga myndigheter för kontrollen regleras i 9 kap. 1 § UtlL. Av bestämmelsen följer att Polismyndigheten ansvarar för den kontroll av personer som ska ske enligt gränskodexen. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Kustbevakningen ska medverka till kontrollen genom att utöva kontroll av sjötrafiken. Även Migrationsverket får i vissa fall efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Inresekontrollen kan således utföras, förutom av polismän, av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän. Om en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa vid ankomsten till Sverige, ska Tullverket, Kustbevakningen, Migrationsverket eller en särskilt förordnad passkontrollant omedelbart underrätta Polismyndigheten och se till att utlänningen inte reser in i landet innan Polismyndigheten har kontrollerat utlänningen (6 kap. 4 § UtlF).

Om det vid en inresekontroll är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet får den tjänsteman som utför kontrollen *kroppsvisitera* utlänningen och *undersöka det bagage, handväskor eller liknande* som personen för med sig (9 kap. 2 § UtlL). Sådan kontroll får också enligt bestämmelsen ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in och vistas här i landet. I samband med inresekontrollen får även bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel undersökas i syfte att förhindra att en utlänning reser in i landet i strid med bestämmelserna i gränskodexen. Möjligheten till denna typ av kontroll är inte avsedd att tillämpas rutinmässigt utan det måste finnas någon anledning att anta att utlänningen underlåter att t.ex. visa upp medförda identitetshandlingar. Om anledning saknas att ifrågasätta de uppgifter utlänningen lämnar och resväg och identitetshandlingar ska visitation alltså inte ske.¹⁹²

¹⁹² Prop. 1988/89:86. s. 101.

I bestämmelsens tredje stycke erinras om att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Enligt fjärde stycket får en kvinna inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man.

Protokoll ska enligt femte stycket föras över en kroppsvisitation, i vilket det ska anges vad som har förekommit vid visitationen.

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om rätten att *omhänderta pass eller annan identitetshandling*. Rätten gäller vid inresekontrollen om utlänningen i samband med denna ansöker om uppehållstillstånd. Rätten föreligger också senare när sådan ansökan görs och även i avvaktan på verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning (9 kap. 4 och 5 §§ UtlL). Reglerna syftar till att förhindra att identitetshandlingar förstörs eller försvinner under processens gång. Polismyndigheten respektive Migrationsverket har även rätt att i vissa fall omhänderta biljetter för resan från Sverige i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 6 § UtlL).

Gällande lagstiftning ålägger en utlänning en skyldighet att i ett flertal situationer låta myndigheterna *fotografera honom eller henne och ta fingeravtryck*. Enligt 9 kap. 8 § UtlL får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck, om 1) utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, 2) utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, 3) det finns grund för att besluta om förvar, eller 4) om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § samma lag.

Vid en gränskontroll får vidare fotografi eller fingeravtryck tas för att kunna kontrollera att en innehavare av ett uppehållstillståndskort är samma person som kortet har utfärdats för (9 kap. 8 b § UtlL).

Enligt 9 kap. 8 c § UtlL är en utlänning vid in- eller utresekontroll skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av identiteten och av resehandlingens äkthet. En sådan kontroll får

utföras om det råder tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet och skyldigheten gäller under förutsättning att utlänningen är innehavare av en resehandling som är försedd med ett lagringsmedium som innehåller motsvarande biometriska kännetecken. Även den som har Schengenvisering är i vissa fall skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck i syfte att låta kontrollera hans eller hennes identitet och viseringens äkthet (9 kap. 8 d §).

En utlänning är vid en in- eller utresekontroll även skyldig att låta en polisman, eller annan behörig tjänsteman, eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i SIS identifiera utlänningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt (9 kap. 8 f §). Fotografi och fingeravtryck kan också tas i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, uppehållsstatus eller bevis om sådan status eller bevis för gränsarbetare (9 kap. 8 a och e §§).

Det har beslutats flera ändringar i fråga om bestämmelserna i 9 kap. 8 a–d §§, som ännu inte trätt i kraft. För en närmare redogörelse för innehållet i dessa lagrum och de beslutade ändringarna, se avsnitt 9.2.3.

I viseringskodexen finns det bestämmelser om fotografering och fingeravtrycksupptagning i samband med att en tredjelandsmedborgare ansöker om en Schengenvisering. Ansökan om sådan visering prövas i vissa fall av de myndigheter som ansvarar för personkontroll vid de yttre gränserna (artikel 4 viseringskodexen). Fingeravtryck tas på viseringssökande från tolv års ålder.

Beslut om att ta fotografi eller fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtlL fattas enligt 6 kap. 14 § UtlF av den befattningshavare som ansvarar för att utredning genomförs i ett ärende som rör uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning eller av den som har till uppgift att fatta beslut om förvar. De fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 b–d §§ får endast användas i de syften som anges där och uppgifterna får inte lagras. När en kontroll har genomförts ska således det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

I samband med en in- eller utresekontroll enligt gränskodexen är en utlänning enligt 9 kap. 11 § första stycket skyldig att *stanna kvar för utredning*. Skyldigheten gäller dock inte längre än nödvändigt och

inte i något fall längre än sex timmar, förutsatt att beslut om förvar inte meddelats. Enligt 9 kap. 11 § andra stycket UtlL får en polisman hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

Om det är behövligt att utlänningen hålls kvar längre än sex timmar, krävs ett beslut om förvar. För att förvar ska kunna aktualiseras måste det dock föreligga sådana omständigheter som krävs för att kunna besluta om förvarstagande, annars ska personen släppas (se avsnitt 3.5.2 om utlänningslagens regler om förvar och uppsikt).¹⁹³

7.3.4 De tillfälligt återinförda gränskontrollerna

Enligt gränskodexen får inre gräns passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs (se avsnitt 7.2.1). Medlemsstaterna har dock möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, om det uppkommer ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Enligt 6 kap. 5 § första stycket UtlF får regeringen besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna.

Under hösten 2015 väcktes frågan om Sverige tillfälligt borde återinföra gränskontroller vid inre gräns med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande och de effekter det hade på samhällets funktioner. Migrationsverket förordade till regeringen ett återinförande och Polismyndigheten bedömde att situationen var sådan att det fanns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns eftersom andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Förnyade beslut om återinförd gränskontroll har därefter fattats. Det nuvarande beslutet gäller från och med den 12 maj 2025 till och med den 11 november 2025.

Som angetts ovan är reglerna i 9 kap. UtlL tillämpliga även vid tillfälligt återinförd inre gränskontroll.

¹⁹³ Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (13 juni 2025, version 13CJUNO) kommentaren till 9 kap. 11 § UtlL.

7.3.5 Inre utlänningskontroll

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

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

En inre utlänningskontroll får endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (9 kap. 9 § tredje stycket UtlL).

En utlänning som är föremål för en inre utlänningskontroll är skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige (9 kap. 9 § första och andra stycket UtlL). Andra handlingar som visar att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige kan till exempel vara visering, arbetstillstånd eller andra identitetshandlingar än pass.¹⁹⁴ En åtgärd som företas inom ramen för en inre utlänningskontroll kan även enligt ovan nämnda föreskrifter avse frågor till utlänningen och kontroller i dataregister.

Om en utlänning vid en inre utlänningskontroll inte överlämnar sitt pass eller någon annan handling som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige får en polisman, eller en tjänsteman vid Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, *kroppsvisitera* utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, om det kan antas att utlänningen har

¹⁹⁴ SOU 2017:93 s. 75.

handlingarna med sig (9 kap. 9 a § UtlL). Att enbart genomskåpa föremål som utlänningen har med sig får även andra anställda vid Polismyndigheten än en polis göra. Så kan vara fallet när en arrestvakt går igenom en hämtad eller medtagen utlännings bagage eller handväska medan en polisman förhör personen.¹⁹⁵

Om det i samband med en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen *omhänderta utlännings pass eller andra identitetshandlingar* som har påträffats vid kontrollen (9 kap. 4 a § UtlL). Handlingarna ska återlämnas om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, om utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige eller om utlänningen lämnar Sverige.

Det förekommer att utlänningskontroll visar sig sakna rätt att uppehålla sig i Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Även i en sådan situation finns det enligt 9 kap. 4 § UtlL möjlighet för Polismyndigheten eller Migrationsverket att omhänderta utlännings pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

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

Av 9 kap. 9 § första stycket UtlL följer att en utlänning är skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om personen inte gör det, får han eller hon *hämtas* genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse eller tas med för utredning.

Reglerna om hämtning tillämpas i de fall inställelse hos myndigheten ska ske utan direkt föregående kontakt med

¹⁹⁵ Prop. 2023/24:12 s. 16.

utlännningen. Många gånger kan den inre utlänningskontrollen genomföras på den plats där utlännningen påträffas. Det finns dock situationer då det är nödvändigt att ta med utlännningen från platsen för att kunna genomföra utredningen. Det kan vara så att den plats där utlännningen påträffas inte är lämplig för ett förhör, att en tolk inte omedelbart kan anlitas eller att flera utlännningar blir föremål för inre utlänningskontroll vid samma tillfälle och utredningen inte kan slutföras på plats. Om det kan antas att utlännningen inte skulle följa en kallelse att komma vid ett senare tillfälle för att t.ex. lämna uppgifter om sin vistelse i landet kan utlännningen behöva tas med.¹⁹⁶ Om det finns en direkt föregående kontakt genom att det har inletts en inre utlänningskontroll på plats som dock inte kan slutföras där, finns således i 9 kap. 9 § första stycket en möjlighet att *ta med* en utlännning för utredning.

Även Migrationsverket kan besluta om åtgärder med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 9 § UtlL. Migrationsverkets åtgärder sker dock som ett led i handläggningen av ett ärende som verket har att pröva och skiljer sig därför från den kontroll som Polismyndigheten utför. Migrationsverket kan kalla eller hämta en utlännning till verket för utredning. Migrationsverket har inte befogenhet att på egen hand använda tvångsmedel för att genomdriva sina beslut. Om det behövs tvångsmedel för att verkställa en beslutad åtgärd – till exempel en hämtning – får Migrationsverket i stället begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § UtlL).

Utlännningen är också skyldig att stanna kvar för utredning i samband med en kallelse, medtagande eller hämtning, dock inte längre än vad som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. En polisman får *hålla kvar* en utlännning som vägrar att stanna kvar för utredning (9 kap. 11 § UtlL). Behöver utlännningen hållas kvar längre tid än sex timmar måste ett beslut om förvar fattas. Om det inte finns förutsättningar för ett sådant tvångsomhändertagande måste utlännningen släppas.¹⁹⁷

En utlännning får vidare, enligt 9 kap. 12 § UtlL, omhändertas om det är nödvändigt för att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna förberedas eller genomföras. Ett sådant

¹⁹⁶ Prop. 2023/24:12 s. 22.

¹⁹⁷ Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (13 juni 2025, version 13C, JUNO), kommentaren till 9 kap. 11 §.

omhändertagande får pågå under högst 24 timmar, eller om det finns särskilda skäl högst 48 timmar.

Vid en inre utlänningskontroll finns även vissa befogenheter att *fotografera en utlänning* och att *ta hans eller hennes fingeravtryck* (9 kap. 8 § UtlL).

7.3.6 Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

Återvändandeutredningen har i sitt betänkande *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) bl.a. föreslagit ändringar i bestämmelserna som reglerar de grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska få vidtas vid inre utlänningskontroll.

Kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena UtlL ska enligt utredningens förslag få vidtas *om det finns anledning att anta* att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant antagande ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iaktas på platsen och vad som framkommit i övrigt. En sammantagen bedömning ska göras av samtliga föreliggande omständigheter i det enskilda fallet.

Utredningen har också lämnat förslag på vissa ändringar i bestämmelserna som reglerar förutsättningarna för att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i samband med inre utlänningskontroll. Enligt förslaget ska bestämmelsen om omhändertagande av pass vid inre utlänningskontroll i 9 kap. 4 a § UtlL förtydligas på så sätt att det ska följa av lagrummet att ett beslut om omhändertagande inte förutsätter att handlingarna redan har påträffats och finns tillgängliga vid tidpunkten för beslutet.

Slutligen har utredningen föreslagit vissa förtydliganden vad gäller beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning enligt 9 kap. 11 § UtlL samt om vem som får kallas till utredning enligt 9 kap. 9 § första stycket samma lag.

Utredningen har vidare lämnat förslag om ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet. Utredningen har i denna del bl.a. föreslagit att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser som gör det möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning (om detta förslag, se avsnitt 7.10.4).

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

7.3.7 Polisiära befogenheter i gränsnära områden

Under 2023 trädde lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden i kraft. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning. Lagen ger Polismyndigheten – och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket – utökade befogenheter i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses bl.a. flygplatser, hamnar och järnvägsstationer som har en direkt förbindelse med utlandet och broar för vägtrafik till eller från utlandet (2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

Genom lagen får myndigheterna utökade möjligheter att i gränsnära områden ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott, men också bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning i sådana områden. Bakgrunden till lagändringarna är bl.a. att behovet av åtgärder mot problemen med olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet är särskilt starkt i gränsnära områden.

När det gäller inre utlänningskontroller innebär lagen bl.a. att Polismyndigheten och Kustbevakningen får utföra sådana kontroller i gränsnära områden även om förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket UtL inte är uppfyllda, dvs. även om det inte finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller det annars finns särskild anledning till kontroll.

Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer (3 § första stycket). Selektiva kontroller får inte göras utifrån allmänna spekulationer eller antaganden. De ska i stället göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips och liknande. Kontrollerna ska vara motiverade i det enskilda fallet, men underlaget för dem behöver inte vara så individspecifikt eller konkret att det t.ex. kan sägas finnas särskild anledning till kontroll. Om det finns information som visar att det finns en förhöjd risk för att utlännningar ska resa in i landet olovligen på en viss tid och plats, ger selektiva kontroller t.ex. en möjlighet att kontrollera personer

som anländer till platsen om de svarar mot välgrundade kriterier gällande färdmedel, resväg och liknande.¹⁹⁸

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll (3 § andra stycket). Sådana ytterligare begränsningar kan behövas för att regleringen inte ska hamna i strid med EU-rätten och kan t.ex. avse kontrollernas omfattning och frekvens.¹⁹⁹ Regeringen har beslutat om begränsningar som innebär att kontroller med stöd av 3 § första stycket får utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område, se 2 § förordningen (2023:475) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

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

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

Befogenheterna gäller oavsett vilket regelverk som ligger till grund för kontrollen, dvs. oavsett om kontrollen vidtas enligt förutsättningarna i 3 § första stycket lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden eller enligt förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket UtlL. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre

¹⁹⁸ Prop. 2022/23:109 s. 20.

¹⁹⁹ Prop. 2022/23:109 s. 22 och 47.

utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt förutsättningarna i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.²⁰⁰

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

Bestämmelser om generellt tillämpliga befogenheter vid inre utlänningskontroll finns i utlänningslagen. Dessa befogenheter gäller även vid en kontroll som vidtas enligt förutsättningarna i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eftersom kontrollen är att betrakta som en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen. Befogenheterna avser fotografering och tagande av fingeravtryck.²⁰¹

7.4 Förordningens inledande bestämmelser

Bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 1–4 i screeningförordningen om innehåll och definitioner samt om grundläggande rättigheter och koppling till andra rättsliga instrument föranleder inte några författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

I screeningförordningens inledande artiklar finns bestämmelser om mål och definitioner samt om grundläggande rättigheter och koppling till andra rättsliga instrument.

Artikel 1 anger förordningens innehåll och mål. Av bestämmelsen följer bl.a. att det genom förordningen införs screening vid medlemsstaternas yttre gränser av tredjelands-medborgare som, utan att uppfylla de inresevillkor som föreskrivs i

²⁰⁰ Prop. 2022/23:109 s. 47.

²⁰¹ Prop. 2022/23:109 s. 47.

artikel 6 i gränskodexen, har passerat den yttre gränsen på ett otillåtet sätt och som har ansökt om internationellt skydd i samband med in- och utresekontroller eller har landsatts efter en sök- och räddningsinsats. Vidare anges att screening också införs av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium, om det inte finns något som tyder på att dessa tredjelandsmedborgare kontrollerats vid de yttre gränserna. Målet med screening ska enligt bestämmelsen vara att stärka kontrollen av tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna, att identifiera alla tredjelandsmedborgare som genomgår screening och att kontrollera mot relevanta databaser huruvida de personer som genomgår screening skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten.

I artikel 2 finns definitioner av vissa begrepp som används i förordningen. Bland dessa definitioner kan noteras följande.

I fråga om *hot mot folkhälsan* hänvisas i artikel 2.1 till definitionen i artikel 2.21 i gränskodexen. Av den artikeln följer att begreppet definieras som en sjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i Världshälsoorganisationens internationella hälsostadga och andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasit-sjukdomar, om de omfattas av skyddsbestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaternas medborgare.

Med *verifiering* avses förfarandet att jämföra en uppsättning uppgifter med en annan för att fastställa om en påstådd identitet är riktig (one-to-one-check) enligt artikel 4.5 i förordning (EU) 2019/817 (artikel 2.2).

Identifiering avser förfarandet att fastställa en persons identitet genom en databassökning mot flera grupper av uppgifter (one-to-many-check) enligt artikel 4.6 i förordning (EU) 2019/817 (artikel 2.3).

I fråga om begreppet *tredjelandsmedborgare* hänvisas i artikel 2.4 till artikel 2.6 i gränskodexen. Som tredjelandsmedborgare definieras enligt den artikeln varje person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget och som inte heller är en person som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten enligt artikel 2.5 i gränskodexen. Med personer som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten avses, utöver unionsmedborgare, tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och vilka

omfattas av rörlighetsdirektivet, samt tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett nationalitet, som enligt överenskommelser mellan unionen och dess medlemsstater å ena sidan och dessa tredjeländer å den andra har samma rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare.

Biometrisk uppgift definieras som fingeravtrycksuppgifter eller ansiktsbilder, eller båda, enligt artikel 4.11 i förordning (EU) 2019/817 (artikel 2.8).

Vid tillämpningen av förordningen ska medlemsstaterna enligt artikel 3 handla i full överensstämmelse med relevant unionsrätt och internationell rätt med beaktande av de skyldigheter som följer av tillträde till internationellt skydd.

Artikel 4 innehåller bestämmelser om kopplingar till andra rättsliga instrument. Av artikel 4.1 följer att för tredjelandsmedborgare som genomgår screening och som har gjort en ansökan om internationellt skydd ska

- a) registreringen av den ansökan om internationellt skydd som gjorts i enlighet med asylprocedurförordningen regleras av artikel 27 i den förordningen, och
- b) tillämpningen av de gemensamma normerna för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i det nya omarbetade mottagandedirektivet regleras av artikel 3 i det direktivet.

I artikel 27 i asylprocedurförordningen föreskrivs att en ansökan om internationellt skydd ska registreras utan dröjsmål och senast fem dagar efter det att ansökan gjorts. Artikeln innehåller också bestämmelser om vilken information som ska registreras i samband med en ansökan om internationellt skydd. Sådan information är bl.a. sökandens namn, födelsedatum och födelseort, kön, medborgarskap eller det förhållandet att sökanden är statslös, familjemedlemmar som befinner sig i en medlemsstat samt andra personuppgifter om sökanden som är relevanta för förfarandet för internationellt skydd och för fastställandet av ansvarig medlemsstat. Artikel 3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anger att direktivet är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som gör en ansökan om internationellt skydd på medlemsstaternas territorium, inklusive vid den yttre gränsen, i deras territorialvatten eller i ett

transitområde, förutsatt att dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande. Vidare följer av bestämmelsen att direktivet också är tillämpligt på familjemedlemmar till en sökande, förutsatt att dessa familjemedlemmar omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd i enlighet med nationell rätt (mer om nu nämnda bestämmelser, se kapitel 5 och 11).

Enligt artikel 4.2 ska återvändandedirektivet eller de nationella bestämmelser som är förenliga med det direktivet tillämpas först efter det att screeningen har avslutats, med undantag för den screening inom en medlemsstats territorium, där det direktivet eller nationella bestämmelser som är förenliga med det direktivet ska tillämpas parallellt med den screeningen.

Bestämmelserna om innehåll och definitioner är direkt tillämpliga och kräver inte några författningsändringar. Detsamma gäller bestämmelserna om grundläggande rättigheter och kopplingen till andra rättsliga instrument.

7.5 Screeningmyndigheter

7.5.1 Förordningens bestämmelser om screeningmyndigheter och de olika momenten i screeningprocessen

Medlemsstaterna ska utse screeningmyndigheter och säkerställa att dessa myndigheters personal, som genomför screening, har tillräckliga kunskaper och har fått den utbildning som krävs i enlighet med artikel 16 i gränskodexen (artikel 8.9 första stycket screeningförordningen).

Med screeningmyndigheter avses enligt artikel 2.10 alla behöriga myndigheter som genom nationell rätt har utsetts att utföra en eller flera av uppgifterna enligt förordningen, med undantag för de hälsokontroller som avses i artikel 12.1. Ansvaret för genomförandet av screeningförfarandet kan således delas mellan två eller flera myndigheter.

Screeningförfarandet innefattar enligt förordningen flera olika delar. Enligt artikel 8.5 ska screeningen omfatta följande delar:

- a) En preliminär hälsokontroll i enlighet med artikel 12.
- b) En preliminär sårbarhetskontroll i enlighet med artikel 12.

- c) Identifiering eller verifiering av identitet i enlighet med artikel 14.
- d) Registrering av biometriska uppgifter i enlighet med artiklarna 15, 22, 23²⁰² och 24 i Eurodacförfordningen, om det inte redan har skett.
- e) En säkerhetskontroll i enlighet med artiklarna 15 och 16.
- f) Ifyllande av ett screeningformulär i enlighet med artikel 17.
- g) Hänvisning till lämpligt förfarande i enlighet med artikel 18.

Screeningmyndigheterna får vid utförandet av screening bistås eller stödjas av experter eller sambandsmän och enheter som utplacerats av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och Europeiska unionens asylbyrå inom ramen för deras mandat, förutsatt att sådana experter eller sambandsmän och enheter har relevant utbildning, enligt vad som avses i första och andra styckena (artikel 8.9 femte stycket). I det följande redogörs för innehållet i de olika delarna av screeningförfarandet. I avsnitt 7.5.2 behandlas vilka myndigheter som bör utses till screeningmyndigheter. I avsnitt 7.10 behandlas i vilken mån de olika förfarandena i screeningprocessen bör kompletteras med bestämmelser i nationell rätt.

Hälsokontroll

Tredjelandsmedborgare som är föremål för screening ska genomgå en preliminär hälsokontroll som ska utföras av kvalificerad medicinsk personal i syfte att fastställa eventuella behov av hälsovård eller isolering av folkhälsoskäl. Kvalificerad medicinsk personal får besluta, på grundval av de medicinska omständigheterna kring varje enskild tredjelandsmedborgares allmänna tillstånd, att det inte behövs någon ytterligare hälsokontroll under screeningen (artikel 12.1). Tredjelandsmedborgare som genomgår screening ska enligt artikeln ha tillgång till akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar.

Utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 24 i asylprocedurförfordningen, får, för de tredjelandsm-

²⁰² Denna artikel i Eurodacförfordningen har lagts till i uppräknningen av artiklar i artikel 8.5 d genom en senare rättelse till screeningförfordningen.

medborgare som har ansökt om internationellt skydd, hälsokontrollen ingår i den hälsoundersökning som avses i artikel 24 i den förordningen (artikel 12.2).

Medlemsstaterna ska säkerställa att kvalificerad medicinsk personal genomför den preliminära hälsokontroll som föreskrivs i artikel 12 och att specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för det ändamålet genomför den preliminära sårbarhetskontrollen enligt den artikeln (artikel 8.9 andra stycket). De nationella barnskyddsmyndigheterna och de nationella myndigheter som ansvarar för att upptäcka och identifiera offer för människohandel eller liknande mekanismer ska också involveras i dessa kontroller vid behov.

Den preliminära hälsokontrollen bör enligt skäl 36 i förordningen utföras av kvalificerad medicinsk personal som tillhör någon av följande kategorier inom Isco-08-klassificeringen i den internationella standarden för yrkesklassificering som Internationella arbetsorganisationen ansvarar för: 221 läkare, 2221 sjuksköterskor eller 2240 paramedicinska yrkesutövare.

Sårbarhetskontroll

Tredjelandsmedborgare som är föremål för screening ska enligt artikel 12.3 genomgå en preliminär sårbarhetskontroll av specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för det ändamålet, i syfte att identifiera om en tredjelandsmedborgare kan vara en statslös person, sårbar eller ett offer för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller har särskilda behov i den mening som avses i återvändandedirektivet, artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 20 i asylprocedurförordningen. Vid sårbarhetskontrollen kan screeningmyndigheterna enligt artikeln bistås av icke-statliga organisationer och i förekommande fall av kvalificerad medicinsk personal.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 8.9 andra stycket säkerställa att specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för det ändamålet genomför den preliminära sårbarhetskontrollen. De nationella barnskyddsmyndigheterna och de nationella myndigheter som ansvarar för att upptäcka och

identifiera offer för människohandel eller liknande mekanismer ska också involveras i dessa kontroller vid behov.

Om det finns tecken på sårbarhet eller särskilda mottagande- eller förfarandebeständigheter ska den berörda tredjelandsmedborgaren i god tid få lämpligt stöd vid lämpliga anläggningar med hänsyn till vederbörandes fysiska och psykiska hälsa (artikel 12.4). Underåriga ska ges stöd på åldersanpassat sätt av särskilt utbildad personal, i samarbete med nationella barnskyddsmyndigheter.

Identifiering eller verifiering av identitet

Artikel 14 innehåller bestämmelser om identifiering eller verifiering av identitet. I den mån det inte redan har skett i samband med tillämpningen av artikel 8 i gränskodexen ska enligt artikel 14.1 identiteten på tredjelandsmedborgare som genomgår screening verifieras eller fastställas i förekommande fall med hjälp av

- a) identitetshandlingar, resehandlingar eller annan dokumentation,
- b) uppgifter eller information som tillhandahållits av eller erhållits från den berörda tredjelandsmedborgaren, och
- c) biometriska uppgifter.

För identifiering och verifiering av identitet ska screeningmyndigheterna utföra en sökning i databaserna CIR och SIS samt i förekommande fall nationella databaser som tillämpas i enlighet med nationell rätt (artikel 14.2). Biometriska uppgifter för en tredjelandsmedborgare som genomgår screening ska tas endast en gång för både identifiering eller verifiering av identitet av den personen och registrering i Eurodac (se vidare avsnittet nedan).

I artikel 14.3 anges hur sökningen i CIR närmare ska göras. Artikel 14.5 föreskriver hur sökningar i SIS ska genomföras.

Om tredjelandsmedborgarens biometriska uppgifter inte kan användas eller om sökningen enligt artikel 14.2 misslyckas eller inte ger några träffar, ska sökningen utföras med användning av tredjelandsmedborgarens identitetsuppgifter, i kombination med eventuella uppgifter i identitetshandlingar, resehandlingar eller

andra handlingar, eller med någon av de uppgifter eller den information som avses i artikel 14.1 b (artikel 14.4).

Kontrollerna ska om möjligt omfatta verifiering av minst ett av de biometriska kännetecknen i en identitetshandling, resehandling eller annan handling (artikel 14.6).

I skäl 41 anges följande angående identifieringsprocessen.

För att fastställa eller verifiera identiteten på de personer som genomgår screening bör en verifiering inledas i CIR i den berörda personens närvaro under screeningen. Under denna verifiering bör den berörda personens biometriska uppgifter kontrolleras mot uppgifterna i CIR. Om en persons biometriska uppgifter inte kan användas eller om en sökning med dessa uppgifter misslyckas eller inte ger någon träff, kan sökningen utföras med personens identitetsuppgifter i kombination med resehandlingsuppgifter, om sådana uppgifter finns tillgängliga, eller med uppgifter eller information som den berörda tredjelandsmedborgaren tillhandahållit eller som erhållits från denna. I enlighet med principerna om nödvändighet och proportionalitet, och om sökningen visar att det finns uppgifter om personen lagrade i CIR, bör medlemsstaternas myndigheter ha åtkomst till CIR för att ta del av den personens identitetsuppgifter, resehandlingsuppgifter och biometriska uppgifter, utan att det i CIR anges vilket EU-informationssystem som innehåller uppgifterna.

Registrering av biometriska uppgifter

Registrering av biometriska uppgifter i enlighet med artiklarna 15, 22, 23 och 24 i Eurodacförordningen ingår även det i screeningförfarandet, om inte sådan registrering redan har skett (artikel 8.5 d i screeningförordningen). Som följer av andra meningen i artikel 14.2 ska biometriska uppgifter för en tredjelandsmedborgare som genomgår screening tas endast en gång för både identifiering eller verifiering av identitet av den personen och registrering i Eurodac av den personen i enlighet med artiklarna 15.1 b, 22, 23 och 24 i Eurodacförordningen, beroende på vad som är tillämpligt.

Enligt skäl 35 i screeningförordningen bör de biometriska uppgifter som tas vid screening, tillsammans med de uppgifter som avses i bestämmelserna i Eurodacförordningen om insamling och överföring av biometriska uppgifter om personer som ansöker om internationellt skydd, om tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som omhändertas i samband med irreguljär passage av en

yttre gräns, om tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt i en medlemsstat och om tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som landsatts efter en sök- och räddningsinsats, överförs till Eurodac, som inrättats genom Eurodacförordningen av de behöriga myndigheterna i enlighet med de tidsfrister som föreskrivs i den förordningen.

Sammanfattningsvis ska alltså registrering av biometriska uppgifter utgöra en del av screeningförfarandet, om sådan registrering inte redan har skett. När registreringen ingår i screeningförfarandet ska den dock enligt artiklarna 8.5 d och 14.2 i screeningförordningen ske i enlighet med de bestämmelser som föreskrivs i Eurodacförordningen (mer om dessa bestämmelser, se kapitel 9).

Säkerhetskontroll

Artikel 15 reglerar den säkerhetskontroll som tredjelandsmedborgare som är föremål för screening enligt förordningen ska genomgå. Säkerhetskontrollen syftar enligt artikel 15.1 till att verifiera om de skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten. Säkerhetskontrollen får även omfatta föremål i personens besittning. Den berörda medlemsstatens lagstiftning ska vara tillämplig på alla sökningar som görs.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att endast vederbörligen bemyndigad personal vid de screeningmyndigheter som ansvarar för identifiering eller verifiering av identitet och för säkerhetskontrollen har tillgång till de uppgifter, system och databaser som föreskrivs i artiklarna 14 och 15. Medlemsstaterna ska sätta in lämplig personal och tillräckliga resurser för att genomföra screeningen på ett effektivt sätt (artikel 8.9 tredje och fjärde stycket).

I syfte att utföra säkerhetskontrollen och i den mån det ännu inte har gjorts under de kontroller som avses i artikel 8.3 i gränskodexen, ska enligt artikel 15.2 sökningar göras i relevanta unionsdatabaser. Sökningar får även göras i relevanta nationella databaser. Artikel 15.3–4 reglerar begränsningar i fråga om sökningar i in- och utresesystemet, Etias och VIS och Ecris-TCN (innehållet i dessa bestämmelser beskrivs närmare i avsnitt 7.14.1, 7.16.1 och 8.2.1).

Screeningformulär

Enligt artikel 17.1 ska screeningmyndigheterna fylla i ett formulär för de personer som genomgått screening med uppgift om bl.a. namn, födelsedatum, nationalitet eller statslöshet, bosättningsländer före ankomst och talade språk. Vidare ska anges skälen till att screening utfördes, uppgifter om den preliminära hälsokontrollen samt relevanta uppgifter om den preliminära sårbarhetskontrollen. Formuläret ska också innehålla uppgift om huruvida den berörda tredjelandsmedborgaren har gjort en ansökan om internationellt skydd samt uppgift från den berörda tredjelandsmedborgaren om han eller hon har familjemedlemmar som befinner sig på någon medlemsstats territorium. Det ska också anges om sökningen i relevanta databaser i enlighet med artikel 15 har lett till en träff och om tredjelandsmedborgaren har fullgjort sin skyldighet att samarbeta i enlighet med artikel 9.

I artikel 17.2 anges att formuläret i förekommande fall ska innehålla ytterligare information enligt följande.

- a) Skälen till den irreguljära ankomsten eller inresan.
- b) Information om resvägar, inklusive avreseort, tidigare bosättningsorter, tredjeländer som fungerat som transitländer, tredjeländer där internationellt skydd kan ha sökts eller beviljats samt den avsedda destinationen inom unionen.
- c) De rese- och identitetshandlingar som den berörda personen medförde.
- d) Eventuella synpunkter och annan relevant information, däribland all därmed sammanhängande information i fall av misstänkt människosmuggling eller människohandel.

Artikel 17.3 reglerar hur informationen i formuläret ska registreras och göras tillgänglig för den berörda personen. I artikeln anges bland annat att informationen i formuläret ska registreras på ett sådant sätt att den kan bli föremål för administrativ och rättslig prövning under efterföljande asyl- eller återvändandeförfaranden. Innan formuläret översänds till de relevanta myndigheter som avses i artikel 18.1–18.4 ska den berörda personen ha möjlighet att meddela att uppgifterna i formuläret inte är korrekta och varje sådan upplysning ska registreras.

Slutförande av screeningen

Artikel 18 innehåller bestämmelser om slutförande av screeningförfaranden.

När screeningen har slutförts, eller senast när de tidsfrister som fastställs i artikel 8 löper ut, ska tredjelandsmedborgare som avses i artikel 5.1 och som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd hänvisas till de myndigheter som är behöriga att tillämpa förfaranden som är förenliga med återvändandedirektivet, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6.5 i gränskodexen (artikel 18.1). Det formulär som avses i artikel 17 ska översändas till de relevanta myndigheter som tredjelandsmedborgaren hänvisas till.

Tredjelandsmedborgare som har gjort en ansökan om internationellt skydd ska hänvisas till de myndigheter som är behöriga att registrera ansökningar om internationellt skydd (artikel 18.2).

Om tredjelandsmedborgaren ska omfördelas i enlighet med artikel 67 i asyl- och migrationshanteringsförordningen eller någon annan befintlig solidaritetsmekanism ska personen enligt artikel 18.3 hänvisas till de relevanta myndigheterna i de berörda medlemsstaterna tillsammans med screeningformuläret.

De tredjelandsmedborgare som avses i artikel 7 som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd ska fortsätta att vara föremål för återvändandeförfaranden som är förenliga med återvändandedirektivet (artikel 18.4).

Screeningen avslutas om en tredjelandsmedborgare som avses i artiklarna 5.1, 5.2 och 7 hänvisas till lämpligt förfarande för internationellt skydd, till ett förfarande som är förenligt med återvändandedirektivet, eller till de relevanta myndigheterna i en annan medlemsstat med avseende på tredjelandsmedborgare som ska omfördelas. Om inte alla kontroller har slutförts inom de tidsfrister som anges i artikel 8 ska screeningen ändå avslutas avseende den berörda personen, som ska hänvisas till lämpligt förfarande (artikel 18.5).

Om en tredjelandsmedborgare i enlighet med nationell straffrätt är föremål för nationella straffrättsliga förfaranden eller ett utlämningsförfarande får medlemsstaterna besluta att inte genomföra screening (artikel 18.6). Om screeningen redan hade påbörjats ska screeningformuläret med angivande av de omständig-

heter som avslutade screeningen, översändas till de myndigheter som är behöriga i fråga om de förfaranden som är förenliga med återvändandedirektivet eller, om tredjelandsmedborgaren har gjort en ansökan om internationellt skydd, de myndigheter som enligt nationell rätt är behöriga att registrera ansökningar om internationellt skydd.

De personuppgifter som lagras enligt förordningen ska raderas i överensstämmelse med tidsfristerna i asylprocedurförordningen (artikel 18.7).

7.5.2 Myndigheter som bör ansvara för screeningprocessen

Förslag: Polismyndigheten ska vara huvudansvarig screeningmyndighet vad gäller samtliga moment i screeningprocessen. Polismyndigheten och Migrationsverket ska som screeningmyndigheter ansvara för utförandet av identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen, sårbarhetskontrollen enligt artikel 12.3, registrering av biometriska uppgifter enligt artikel 8.5 d, samt ifyllande av screeningformuläret enligt artikel 17 och för avslutande delen av screeningen enligt artikel 18. Polismyndigheten ska ensam ansvara för utförandet av säkerhetskontroll enligt artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen.

Regionerna ska ansvara för utförandet av hälsokontrollen enligt artikel 12.1 i screeningförordningen.

Tullverket och Kustbevakningen ska vara skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid kontrollmomenten identifiering eller verifiering av identitet samt säkerhetskontroll samt vara skyldiga att hjälpa Migrationsverket vid identifiering eller verifiering av identitet.

Polismyndigheten och Migrationsverkets ansvar bör regleras i 9 kap. utlänningslagen. Regionernas ansvar för hälsokontrollen ska regleras i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Skälen för förslaget

Polismyndigheten och Migrationsverket bör ansvara för identifiering eller verifiering av identitet medan Polismyndigheten bör vara ensam ansvarig för säkerhetskontrollen

Screeningförfarandet är ett helt nytt förfarande, som saknar motsvarighet i dagens reglering om gränspassage och gränskontroll. Samtidigt uppvisar förfarandet flera likheter med dagens inresekontroll, t.ex. vad gäller kontroll av identitet och resehandlingar samt upptagande och registrering av biometriska uppgifter, såsom fingeravtryck.

Som har redogjorts för i avsnitt 7.3.3 ansvarar Polismyndigheten enligt 9 kap. 1 § UtlL för den kontroll som ska ske enligt gränskodexen. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå Polismyndigheten vid en sådan kontroll och Kustbevakningen ska utöva kontroll av sjötrafiken. Även Migrationsverket får i vissa fall efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen.

Som framgår av avsnitt 7.2.1 och 7.3.3 ska Polismyndigheten såsom ansvarig för inresekontrollen genomföra kontroller vid yttre gräns av inresandes identitet genom kontroll av resehandlingar och tagande av fingeravtryck. Här ingår även sökning i relevanta databaser, bl.a. SIS och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. Verifiering ska enligt gränskodexen också ske av att personen inte anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna.

Det framstår som mest ändamålsenligt att den myndighet som i dag svarar för kontrollen enligt gränskodexen också har ansvar för de delar av screeningprocessen som har stora likheter med den inresekontroll och inre utlänningskontroll som i dag genomförs enligt bestämmelserna i gränskodexen och i 9 kap. UtlL. Polismyndigheten bör därför svara för identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 samt säkerhetskontroll enligt artiklarna 15 och 16. Screening kan komma att äga rum i direkt anslutning till gränsövergångsställen (se avsnitt 7.8 angående platser för screening). För att andra gränskontrolltjänstemän än polismän ska kunna bistå Polismyndigheten vid en sådan kontroll och utföra

sådana tvångsåtgärder som föreslås i avsnitt 7.9.4–5, bör – i likhet med vad som följer av 9 kap. 1 § UtlL - Tullverket och Kustbevakningen vara skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Myndigheterna bör även hjälpa Migrationsverket när verket utför momentet identifiering och verifiering av identitet. Nu nämnda myndigheter ska alltså endast bistå Polismyndigheten och Migrationsverket vid denna kontroll, och bör därför inte utses till screeningmyndigheter.

Tullens och Kustbevakningens skyldighet att bistå Polismyndigheten och Migrationsverket förutsätter i praktiken att en begäran om bistånd framförs från Polismyndigheten eller Migrationsverket. Tullverkets och Kustbevakningens skyldighet att bistå myndigheterna bör vidare gälla under förutsättning att så kan ske utan att myndighetens egna åligganden eftersätts. Någon uttrycklig reglering i lag är i detta avseende inte behövlig.²⁰³

Screeningen ska utföras inom en viss tidsperiod, sju respektive tre dagar beroende på om tredjelandsmedborgaren påträffats vid yttre gräns eller inom territoriet. Det kan därför övervägas om även Säkerhetspolisen bör utses till screeningmyndighet vad avser säkerhetskontrollen. Det kan möjligen vara tidssparande om Säkerhetspolisen i egenskap av screeningmyndighet självständigt kan fylla i förekomsten av en eventuell träff i screeningprotokollet. Det kan emellertid antas att säkerhetskontrollen i de flesta fall inte kommer att generera en träff på basis av information från Säkerhetspolisen. Det framstår därför inte som ändamålsenligt i förhållande till den eventuella tidsvinst som kan uppnås att Säkerhetspolisen förordnas till screeningmyndighet, utan ansvaret för säkerhetskontrollen bör tillkomma Polismyndigheten ensam.

Migrationsverket besitter hög kompetens vad gäller att bedöma resehandlingar från tredjeländer och har därigenom god kännedom om hur resehandlingar från olika länder ska se ut för att avgöra om en handling är äkta eller inte. Det finns därför ett värde i att också Migrationsverket kan utföra momentet identifiering eller verifiering av identitet. Även Migrationsverket bör därför vara ansvarig screeningmyndighet med behörighet att utföra detta moment.

²⁰³ Se motsvarande bedömning avseende myndigheternas bistånd vid in- och utresekontroll, prop. 1995/96:159 s.13.

Migrationsverket och Polismyndigheten bör ansvara för sårbarhetskontrollen

Polismyndigheten besitter också sådan kompetens som krävs för att fånga upp och kontrollera signaler om att en individ befinner sig i en sårbar situation, t.ex. om en person är offer för människohandel eller är utsatt för våld. Polismyndigheten bör därför genomföra sårbarhetskontroller, både i fråga om dem som söker internationellt skydd och avseende övriga tredjelandsmedborgare och statslösa som ska genomgå screening.

Den sårbarhetskontroll som ska genomföras enligt artikel 12 uppvisar stora likheter med den utredning som Migrationsverket i dag företar i ett ärende om uppehållstillstånd p.g.a. ansökan om internationellt skydd. Det åligger Migrationsverket att i ett sådant ärende utreda sökandens skyddsskäl, vilket bl.a. sker genom den asylutredning som ska företas i ett sådant ärende. Detta förfarande får anses ha beröringspunkter med en sådan sårbarhetskontroll som avses i screeningförordningen och Migrationsverkets personal motsvarar de krav på specialiserad personal som ställs i artikel 12.3. Det framstår därför som ändamålsenligt att även Migrationsverket är ansvarig screeningmyndighet med behörighet att utföra sårbarhetskontroller enligt artikel 12 i screeningförordningen, och då främst i fråga om de tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd.

Regionerna bör ansvara för hälsokontrollen

Ansvarig myndighet för hälsokontrollen utgör enligt definitionen i artikel 2.10 i sig inte en screeningmyndighet. För att det ska vara tydligt vilken aktör som ansvarar för denna del av screeningprocessen bör det emellertid utses en ansvarig myndighet för hälsokontrollen, även om en sådan myndighet alltså inte faller under definitionen för en screeningmyndighet.

Frågan är då vem som bör ansvara för genomförandet av hälsokontrollen.

Asylsökande har rätt till viss hälso- och sjukvård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Detsamma gäller personer som har ansökt om eller har uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Vuxna som omfattas av lagen har rätt till

vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort, förlossningsvård och preventivmedelsrådgivning. Barn under 18 år har rätt till samma vård som personer som är bosatta i Sverige. I 7 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. regleras en skyldighet för regioner att erbjuda asylsökande och vissa andra kategorier av utlänningar en hälsoundersökning.

Andra utlänningar som saknar uppehållstillstånd och som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan ha rätt till vård enligt lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Lagen omfattar utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, såvida vistelsen inte är avsedd att vara tillfällig (5 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd). Vuxna som omfattas av lagen har rätt till samma vård som asylsökande och barn har rätt till samma vård som bosatta. Enligt 10 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd ska en region erbjuda utlänningar som omfattas av lagen en hälsoundersökning, om det inte är uppenbart obehövligt.

Den hälsoundersökning som ska genomföras enligt screeningförordningen, som dock inte är frivillig för den enskilde, kan antas i delar motsvara en hälsoundersökning enligt nämnda författningar, även om en hälsokontroll enligt screeningförordningen i normalfallet sannolikt kommer att vara mindre omfattande (om hälsokontrollens innehåll och behovet av nationella kompletterande bestämmelser, se avsnitt 7.10.2 nedan). Vidare följer av artikel 12.2 screeningförordningen att för de tredjelandsmedborgare som har ansökt om internationellt skydd, får den hälsokontroll som avses i artikel 12.1 ingå i den hälsoundersökning som avses i artikel 24 i asylprocedurförordningen.

Inom den hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs av regionerna finns således den kompetens som krävs för att genomföra hälsokontroller enligt screeningförordningen. Vidare har regionerna de system som krävs för att t.ex. remittera vidare en person som vid en hälsokontroll enligt screeningförordningen skulle uppvisa symptom på sådan allmänfarlig sjukdom som innebär att personens måste isoleras enligt bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168).

Det framstår som mindre ändamålsenligt att någon annan myndighet än regionerna ges ansvaret för hälsokontrollen. Skulle

t.ex. Migrationsverket ges ansvaret innebär det att myndigheten måste upphandla tjänsten från en extern aktör. På så sätt skulle en parallell vårdstruktur vara tvungen att byggas upp i förhållande till regionerna, som alltså redan i dag har ansvar för hälsokontroll av asylsökande och andra utlänningar enligt ovan nämnda regelverk.

Mot denna bakgrund framstår det som mest lämpligt att regionerna är ansvariga för hälsokontrollen enligt artikel 12, för samtliga tredjelandsmedborgare som omfattas av screeningförfordningens tillämpningsområde.

Registrering av uppgifter i Eurodac

Migrationsverket har i dag möjlighet att registrera biometriska uppgifter i Eurodac (se avsnitt 9.2.3).

Som utvecklas i nämnda avsnitt innebär den nya Eurodaförfordningen att biometriska uppgifter ska tas från fler personkategorier och det blir obligatoriskt för medlemsstaterna att ta och överföra sådana uppgifter från personer som vistas olagligt i en medlemsstat. Det är Polismyndigheten som i huvudsak kommer att ta biometriska uppgifter från denna personkategori, vilket alltså innebär att myndigheten i större utsträckning än vad som sker idag kommer att uppta biometriska uppgifter till Eurodac. Som konstaterats i avsnitt 9.3.2 krävs inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt för att möjliggöra för Polismyndigheten att registrera sådana uppgifter enligt Eurodaförfordningen, och de hinder som finns för myndigheten att registrera biometriska uppgifter är av teknisk natur. När en sådan lösning är på plats kan således också Polismyndigheten registrera uppgifter i Eurodac.

Mot bakgrund av det sagda bör ansvaret som screeningmyndighet i fråga om registrering av uppgifter i Eurodac tillkomma både Polismyndigheten och Migrationsverket.

Ifyllande av screeningformuläret och avslutande av screeningen

Respektive screeningmyndighet, dvs. Polismyndigheten och Migrationsverket, bör vara ansvariga för att fylla i relevanta delar i screeningformuläret enligt artikel 17. Detta innebär att viss

information kan komma att behövas delas mellan dessa myndigheter. Frågor om informationsdelning och sekretess behandlas i avsnitt 7.13. Båda screeningmyndigheter bör ansvara för den avslutande delen av screeningförfarandet enligt artikel 18.

Som anges ovan är ansvarig myndighet för hälsokontrollen inte en screeningmyndighet och bör därför inte självständigt kunna fylla screeningformuläret. För att uppgifterna från hälsokontrollen ska kunna föras in i screeningformuläret, bör regionerna rapportera uppgifterna från kontrollen till en screeningmyndighet. Denna fråga behandlas avsnitt 7.13.4.

Reglering av screeningmyndigheternas respektive regionernas ansvar och ansvarsfördelningen mellan screeningmyndigheterna

Regionernas ansvar för genomförandet av hälsokontrollen bör följa av lag. Ansvaret bör lämpligen regleras i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, eftersom dessa författningar tillsammans reglerar den personkrets som omfattas av screeningförordningen.

När det gäller Polismyndighetens respektive Migrationsverkets ansvar som screeningmyndigheter, skulle det i och för sig vara tillräckligt att detta regleras i respektive myndighets instruktion. Med hänsyn till att screeningmomenten identifiering eller verifiering av identitet och säkerhetskontrollen i avsnitt 7.9.4-5 föreslås kunna förenas med tvångsåtgärder är det av vikt att myndigheternas ansvar som screeningmyndigheter regleras i lag. I annat fall kan det uppstå oklarheter om vilken myndighet som kan använda sig av det aktuella tvångsmedlet, vilket bör undvikas. I konsekvens med det sagda bör ansvaret för samtliga screeningmoment regleras i lag, även om endast två screeningmoment förenas med tvångsåtgärder. Ansvaret regleras lämpligen i 9 kap. UtIL, i vilket ansvaret för gränskontroll enligt gränskodexen återfinns.

Det är också av betydelse att ansvarsfördelningen mellan screeningmyndigheterna är tydlig för att undvika oklarheter i fråga om vilken myndighet som ska utföra ett visst moment i det enskilda fallet, särskilt med beaktande av att myndigheterna måste förhålla sig till de tidsgränser inom vilken screeningen måste vara

färdigställd. Det är särskilt viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig i händelse av en krissituation.

Mot bakgrund av det sagda framstår det som mest ändamålsenligt att en och samma myndighet har ett helhetsansvar för genomförandet av screeningen. Polismyndigheten har i dag ansvaret för genomförandet av den gränskontroll som ska ske enligt gränskodexen (9 kap. 1 § UtlL). Det ter sig därför som mest naturligt att i fråga om fördelningen av ansvaret som screeningmyndigheter bör huvudansvaret för screeningen tillkomma Polismyndigheten. Migrationsverket bör dock som screeningmyndighet i fråga om samtliga moment, utom säkerhetskontrollen och hälsokontrollen, ansvara för utförandet av screeningen tillsammans med Polismyndigheten. Hur det praktiska samarbetet mellan myndigheterna ska se ut i fråga om utförandet av de olika screeningmomenten bör lösas genom en dialog myndigheterna emellan.

7.6 Personer som omfattas av krav på screening

7.6.1 Screening vid den yttre gränsen

Artikel 5 reglerar screening vid yttre gräns. Enligt artikel 5.1 ska screening tillämpas på alla tredjelandsmedborgare, oavsett om de har gjort en ansökan om internationellt skydd eller inte, som inte uppfyller inresevillkoren i artikel 6 i gränskodexen, och som

- a) omhändertas i samband med en otillåten passage av en medlemsstats yttre gräns landvägen, sjövägen eller luftvägen, med undantag för tredjelandsmedborgare för vilka den berörda medlemsstaten inte är skyldig att ta biometriska uppgifter enligt artikel 22.1 och 22.4 i Eurodacförordningen av andra skäl än deras ålder, eller
- b) landsätts på en medlemsstats territorium efter en sök- och räddningsinsats.

Screening ska vidare enligt artikel 5.2 tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som har gjort en ansökan om internationellt skydd vid gränsövergångsställen vid de yttre gränserna eller i transitzoner och som inte uppfyller inresevillkoren i artikel 6 i

gränskodexen. Förordningen är även tillämplig på statslösa personer (skäl 9, se även definitionen av tredjelandsmedborgare som behandlas i avsnitt 7.4)

Tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa enligt artikel 6.5 i gränskodexen ska enligt artikel 5.3 inte genomgå screening. Tredjelandsmedborgare som beviljas sådant tillstånd enligt artikel 6.5 c i gränskodexen och som gör en ansökan om internationellt skydd ska dock genomgå screening.

Om det under screeningen framkommer att den berörda tredjelandsmedborgaren uppfyller inresevillkoren i artikel 6 i gränskodexen ska screeningen avslutas (artikel 5.3 andra stycket). Screeningens får enligt tredje stycket i samma artikel också avbrytas om tredjelandsmedborgaren lämnar medlemsstaternas territorium för att återvända till sitt ursprungsland, hemvistland eller till ett annat tredjeland till vilket personen frivilligt beslutar sig för att återvända och återvändandet godtas.

Enligt artikel 6 ska under pågående screening de personer som avses i artikel 5.1 och 5.2 inte ges tillstånd att resa in på en medlemsstats territorium. Medlemsstaterna ska i sin nationella rätt fastställa bestämmelser för att säkerställa att de personer som avses i artikel 5.1 och 5.2 hålls tillgängliga för de myndigheter som ansvarar för att genomföra screeningen på de platser som avses i artikel 8 under den tid som screeningen pågår (se vidare avsnitt 7.9 nedan).

7.6.2 Screening inom territoriet

Artikel 7 innehåller bestämmelser om screening inom territoriet. Av artikel 7.1 följer att medlemsstaterna ska genomföra screening av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom deras territorium *endast om* sådana tredjelandsmedborgare har passerat en yttre gräns för att resa in på medlemsstaternas territorium på ett otillåtet sätt och inte redan har genomgått screening i en medlemsstat. Personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse, omfattas således inte av krav på screening. Medlemsstaterna ska vidare enligt bestämmelsen i sin nationella rätt fastställa bestämmelser för att säkerställa att dessa tredjelandsmedborgare hålls tillgängliga för de myndigheter som ansvarar för

att genomföra screeningen under den tid som screeningen pågår, i syfte att förebygga varje risk för avvikande och potentiella hot mot den inre säkerheten som ett sådant avvikande kan medföra (se avsnitt 7.9 nedan).

Medlemsstaterna får avstå från att genomföra screening om en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt på deras territorium, omedelbart efter omhändertagandet skickas tillbaka till en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang eller enligt en bilateral samarbetsram (artikel 7.2). I ett sådant fall är det den medlemsstat till vilken den berörda tredjelandsmedborgaren har sänts tillbaka som ska genomföra screeningen. Artikel 5.3 andra och tredje styckena är tillämpliga på screening i enlighet med artikel 7.1 (artikel 7.3).

I skäl 18 anges att uppfyllandet av inresevillkoren och tillståndet till inresa uttrycks i en inresestämpel i en resehandling. Avsaknaden av en sådan inresestämpel²⁰⁴ eller en sådan resehandling kan därför betraktas som en indikation på att innehavaren inte uppfyller inresevillkoren. I skäl 18 anges vidare att medlemsstaterna därför bör genomföra screening av tredjelandsmedborgare som redan befinner sig på deras territorium och som inte kan bevisa att de uppfyller villkoren för inresa till medlemsstaternas territorium. En screening av sådana tredjelandsmedborgare är enligt skälet nödvändig för att kompensera för att de förmodligen lyckats undgå inresekontroller vid ankomsten till Schengenområdet och därför varken kunde ha nekats inresa eller ha hänvisats till lämpligt förfarande efter screeningen. I skälet anges slutligen att tredjelandsmedborgare inte bör genomgå upprepade screeningar.

I skäl 20 fastställs att bestämmelserna i förordningen bör tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelser i nationell lagstiftning om identifiering av tredjelandsmedborgare som misstänks vistas olagligt i en medlemsstat, om identifieringen sker i syfte att inom kort men rimlig tid ta fram uppgifter som gör det möjligt att fastställa om vistelsen är olaglig eller laglig.

I skäl 21 klargörs att personer som irreguljärt passerar de inre gränserna kommer att kontrolleras enligt reglerna för screening inom territoriet, snarare än kontroll vid de yttre gränserna, även om kontroller vid de inre gränserna enligt gränskodexen har införts.

²⁰⁴ När det in- och utresesystem som inrättats genom in- och utreseförordningen tas i drift kommer inresestämplar att ersättas med en inmatning i in- och utresesystemet.

7.6.3 Artiklarna 5 och 7 kräver inte några kompletterande bestämmelser

Bedömning: Det finns inte skäl att i nationell rätt införa kompletterande bestämmelser till screeningförordningen i fråga om vilka personer som ska genomgå ett screeningförfarande. Artiklarna 5 och 7 kräver i övrigt inte heller några kompletterande bestämmelser.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 5 och 7 innehåller detaljerade bestämmelser om vilka personer som ska genomgå screeningförfarande vid yttre gräns respektive inom en medlemsstats territorium.

Beträffande artikel 7.1 kan det anses oklart om utlännningar med gällande eller preskriberade avlägsnandebeslut omfattas av kravet på att genomgå screening. Som angetts ovan följer det av artikel 7.1 att i fråga om tredjelandsmedborgare som påträffas inom territoriet ska endast de personer som har passerat en yttre gräns för att resa in på medlemsstaternas territorium på ett otillåtet sätt omfattas av kravet på screening. Hur personen har korsat yttre gräns är således avgörande för om screening ska äga rum eller inte. Som följer av avsnitt 3.2.1 har EU-förordningar allmän giltighet och får som huvudregel inte fyllas ut eller kompletteras med mer detaljerade materiella regler inom samma område. Med hänsyn till den rättsliga ställning som tillkommer en EU-förordning finns det inte skäl att komplettera bestämmelsen i artikel 7.1 för att klargöra i vilken mån personer med avlägsnandebeslut ska genomgå screening.

Reglerna i förordningen om vilka personer som ska genomgå screeningförfarandet är således direkt tillämpliga och är inte av sådan karaktär att det finns anledning att i nationell rätt införa kompletterande bestämmelser i denna del. Inte heller i övrigt kräver bestämmelserna i artiklarna 5 respektive 7 några sådana kompletterande bestämmelser.

7.7 Begreppet inresa enligt förordningen och enligt nationell rätt

Förslag: I 1 kap. 5 § utlänningslagen ska det läggas till en upplysning om att det i artikel 6 i screeningförfordningen finns en bestämmelse om att under pågående screening ska personer som avses i artiklarna 5.1 och 5.2 inte ges tillstånd att resa in i Sverige.

Skälen för förslaget

Artikel 6 i förordningen och begreppet inresa i nationell rätt

Av artikel 6 följer att under pågående screening ska de personer som avses i artikel 5.1 och 5.2 *inte ges tillstånd* att resa in på en medlemsstats territorium. I detta avsnitt behandlas därför begreppet inresa.

I propositionen Ny utlänningslag m.m. anfördes följande angående inresebegreppet²⁰⁵:

I UtL anges inte när en utlänning skall anses vara inrest i Sverige. Bestämmelser finns däremot om vilka tillstånd som krävs för inresa och om vilken kontroll som skall ske vid inresa eller utresa.

I praxis finns undantag från kraven på tillstånd. Sålunda krävs inte visering för en utlänning som reser till ett annat land via Sverige och vars vistelse här inskränker sig till ett uppehåll i transithallen på en flygplats.

Bestämmelserna om straffansvar i UtL för den som i vinningssyfte hjälper en utlänning att obehörigen resa in i respektive resa till Sverige jämte motivuttalanden vid tillkomsten av de senare reglerna (se prop. 1983/84:144 s. 117) ger närmast vid handen att åtminstone i det sammanhanget endast den som har eller borde ha passerat gränskontrollen är att anse som inrest.

I UtLF finns bestämmelser om att in- och utresa måste ske på vissa bestämda platser. Dessa regler är av vikt för att den kontroll som föreskrivs i UtL av pass och andra handlingar skall kunna ske. Det föreskrivs sålunda att utläningar inte utan särskilt tillstånd får resa in i eller ut ur landet annat än på s.k. passkontrollorter. Direkt inresa från eller utresa till ett annat nordiskt land får dessutom ske på s.k.

²⁰⁵ Prop. 1988/89:86 s. 56-57.

gränsövergångsställen. För finländska och norska gränsbor gäller särskilda regler.

Särskilda bestämmelser för inresa och utresa gäller också för utlänningar som kommer till Sverige som besättningsmän eller passagerare på fartyg. I UtlF föreskrivs att en besättningsman eller en passagerare på ett fartyg som har kommit till Sverige inte skall anses inrest förrän han lämnar fartyget. Han får också tillfälligt lämna fartyget och uppehålla sig på den ort där fartyget ligger utan att inresa skall anses ha ägt rum.

Eftersom denna regel kan ses som ett undantag från vad som annars gäller, följer av den motsättningsvis att inresa normalt skall anses ha skett när fartyget har kommit in på svenskt sjöterritorium. I praxis anses i enlighet med det nu sagda också en utlänning som befinner sig i en fritidsbåt på svenskt territorialhav inrest i landet och därmed t.ex. viseringspliktig.

I detta sammanhang vill jag nämna att JK i beslut den 22 februari 1985 (dnr. 265/85/22) har funnit att en utlänning på begäran av polismyndighet skall visa att han uppfyller kravet på passinnehav när han befinner sig ombord på en främmande stats fartyg på svenskt sjöterritorium.

Jag vill med anledning av det redovisade framhålla följande. Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum. Vidare torde det, liksom för närvarande, i allmänhet inte vara nödvändigt eller önskvärt att kräva s.k. transitvisering, dvs. visering för den som reser via Sverige till ett annat land men inte passerar någon gränskontroll. Mot bakgrund av utvecklingen i andra länder bör det dock finnas möjlighet att vid behov ställa krav även på transitvisum, generellt eller för vissa nationaliteter även för denna typ av resor. Med hänsyn till folkrättsliga regler synes det också lämpligt att ge möjlighet till undantag för s.k. oskadlig genomfart genom svenskt sjöterritorium.

Någon generell definition av begreppet inresa bör dock inte ges i lag. I stället bör regler om undantag från bestämmelserna om villkoren för inresa i de fall som redan nu finns och som jag här har angivit samt när det i övrigt kan anses befogat kunna framgå av de föreskrifter om undantag från viseringsskyldighet m.m. som regeringen utfärdar i förordning.

Huvudprincipen som ges uttryck för i det refererade förarbetet följer numera av 1 kap. 5 § första stycket UtlL. I den bestämmelsen anges således att med inresa avses i lagen att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium.

Från denna huvudprincip måste enligt förarbetena till bestämmelsen dock vissa undantag göras. Inom folkrätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Det kan vidare av bl.a. praktiska skäl inte komma i fråga att anse någon som inrest som endast passerar svenskt luftrum. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra vissa undantag så att inte alla som befinner sig på svenskt landterritorium ska anses vara inresta. Det kan exempelvis gälla den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats.²⁰⁶

Eftersom undantagen från huvudprincipen kan behöva ändras från tid till annan och också beskrivas relativt utförligt anges de i föreskrifter som regeringen beslutar om. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln i paragrafens första stycke finns i andra stycket. Sådana föreskrifter finns i 8 kap. 3 § UtlF.

Av första meningen i nämnda bestämmelse följer att när en utlänning kommer till eller reser från Sverige som besättningsman eller passagerare på ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en ort utanför Schengenstaterna, tillämpas bestämmelserna om utlänningars inresa i utlänningslagen och utlänningsförordningen först när utlänningen lämnar fartyget eller luftfartyget.

Komplettering av 1 kap. 5 § UtlL

Som följer av artikel 6 i screeningförordningen ska en person som befinner sig vid yttre gräns enligt artikel 5.1 eller 5.2 och som är föremål för screening inte ges tillstånd till inresa i landet, trots att personen rent faktiskt befinner sig på medlemsstatens territorium. Enligt 1 kap. 5 § UtlL är huvudregeln i stället att en utlänning ska anses inrest i landet när denne har passerat in över gränsen för svenskt territorium. Det finns därför anledning att komplettera bestämmelsen i 1 kap. 5 UtlL för att belysa förordningens innehåll. Det bör därför i paragrafen läggas till en upplysning om att det i

²⁰⁶ Prop. 2004/05:170 s. 268.

artikel 6 i screeningförordningen finns en bestämmelse om att under pågående screening ska personer som avses i artiklarna 5.1 och 5.2 inte ges tillstånd att resa in i Sverige.

En tredjelandsmedborgare som genomgår screening enligt artikel 5 i screeningförordningen ges alltså inte tillstånd att resa in i landet. Personen har således inte någon formell rätt till inresa och vistelse. Personen i fråga befinner sig dock givetvis fysiskt på den plats där screeningen ska genomföras och måste därför de facto anses vistas i landet på den plats där screeningen genomförs. Det innebär bl.a., vilket behandlas närmare i avsnitt 7.10.2, att en sådan person har rätt till den vård som anges i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd och att den region i vilken personen vistas i ska stå för denna vård. Detta kräver inte någon ytterligare reglering i nationell rätt.

7.8 Platser lämpliga för screening

Förslag: Det ska införas en upplysningsbestämmelse i utlänningslagen om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om vid vilka platser vid yttre gräns enligt artiklarna 5.1 och 5.2 respektive inom territoriet enligt artikel 7.1 i screeningförordningen som screening ska genomföras.

Skälen för förslaget

Screening vid yttre gräns ska genomföras vid de lämpliga platser som anvisats av varje medlemsstat, som vanligtvis är belägna vid eller i närheten av de yttre gränserna, eller på andra platser inom dess territorium (artikel 8.1). Screening inom territoriet ska genomföras på en lämplig plats som anvisats av varje medlemsstat inom en medlemsstats territorium (artikel 8.2).

De yttre gränserna får enligt gränskodexen som huvudregel passeras endast vid av behöriga myndigheter godkända gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Vid

övergångsställena bedrivs också den in- och utresekontroll som regleras i gränskodexen. Polismyndigheten har i sina föreskrifter om gränsövergångsställen (PMFS 2015:5, FAP 272–2) angett var i landet det ska finnas gränsövergångsställen enligt gränskodexen. Av 2 § nämnda föreskrifter följer att gränsövergångsställen för luftfartyg ska finnas på 32 flygplatser i landet. Därtill regleras i 3–5 §§ vilka hamnar som är gränsövergångsställen för olika typer av fartyg.

Det framstår som mest ändamålsenligt att screeningen vid yttre gräns enligt artikel 5 sker i nära anslutning till de gränsövergångsställen där passage av Schengenområdets yttre gräns får ske. Det är dock fråga om ett stort antal gränsövergångsställen som regleras i Polismyndighetens föreskrifter. Det ter sig mindre lämpligt att anordna screening på samtliga dessa platser med hänsyn till den resursåtgång i form av personal på plats som skulle krävas för att genomföra de olika momenten i screeningprocessen. I stället bör screeningen vid yttre gräns förläggas i anslutning till de större gränsövergångsställena.

Samtidigt kan behoven av platser för screening variera kraftigt mellan olika tidpunkter. En faktor som kan påverka behovet av ett ökat antal platser för screening kan t.ex. vara att antalet sökande av internationellt skydd ökar kraftigt från ett år till ett annat. Behovet av fler screeningplatser kan också antas öka förhållandevis snabbt vid t.ex. en enskild händelse som utlöser ett ökat antal sökande av internationellt skydd likt flyktingkrisen 2015 eller Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 2022. Omvänt kan behovet av platser för screening minska från år till år, beroende av t.ex. omvärldsläget. Vad som nu sagts gäller även den screening som ska äga rum inom territoriet enligt artikel 7.

Eftersom behovet av antalet screeningplatser kan variera kraftigt på kort tid framstår det som mindre lämpligt att i lag reglera på vilka platser i landet som screening enligt artikel 5 respektive artikel 7 ska genomföras. Det bör i stället ankomma på regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer att anvisa vilka platser vid yttre gräns respektive inom territoriet som screeningen ska genomföras. I praktiken torde av naturliga skäl de utsedda screeningmyndigheterna i första hand komma i fråga för anvisning av lämpliga platser. En sådan anvisning sker lämpligen i föreskrifter.

Men hänsyn till utformningen av artiklarna 8.1 och 8.2 görs bedömningen att det är fråga om sådana föreskrifter om verkställighet av lag som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får meddelas av regeringen. Någon bemyndigande behövs därför inte. En upplysningsbestämmelse med detta innehåll bör dock föras in i utlänningslagen.

7.9 Hur personer som genomgår screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna

7.9.1 Inledande utgångspunkter

Medlemsstater ska i sin nationella rätt fastställa bestämmelser som säkerställer att tredjelandsmedborgare hålls tillgängliga för behöriga myndigheter under screeningen på de platser som medlemsstater har anvisat. Detta i syfte att förebygga varje risk för avvikande och potentiella hot mot den inre säkerheten eller hot mot folkhälsan som ett sådant avvikande kan medföra (artiklarna 6 respektive 7.1 i screeningförordningen). I artikel 9.1 i screeningförordningen anges att personer som ska genomgå screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna.

Mot denna bakgrund finns det skäl att ta ställning till vilka lämpliga åtgärder som kan behövas för att tredjelandsmedborgare ska hållas eller förbli tillgängliga för behöriga myndigheter under screeningen.

Förvar ska enligt skäl 11 i screeningförordningen endast användas undantagsvis i detta syfte. I stället bör mindre ingripande åtgärder i första hand tillämpas.

Som följer av avsnitt 3.5.2 har Förvarsutredningen lämnat förslag om ett nytt regelverk kring uppsikt och förvar genom införandet av ett nytt tionde kapitel i utlänningslagen. Inom ramen för arbetet att föreslå anpassningar av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt ingår att med utgångspunkt i Förvarsutredningens förslag analysera om det finns behov av att anpassa svensk rätt till det nya omarbetade mottagandedirektivet (se kapitel 11 om genomförandet av detta direktiv). Även i förhållande till screeningförordningen bör Förvarsutredningens förslag om ändrade regler i fråga om förvar och uppsikt utgöra en utgångspunkt. De överväganden som görs i det

följande baseras således på de förslag som Förvarsutredningen lämnat i denna del.

7.9.2 Förrordningens bestämmelser om genomförandet av screening

Screening vid yttre gräns ska enligt artikel 8.3 genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom sju dagar från det att den berörda personen omhändertas i området vid den yttre gränsen, landsätts på den berörda medlemsstatens territorium eller infinner sig vid gränsövergångsstället.

För personer som avses i artikel 5.1 a för vilka artikel 22.1 och 22.4 i Eurodacförrordningen²⁰⁷ är tillämplig gäller att om dessa personer fysiskt uppehåller sig vid den yttre gränsen i mer än 72 timmar, ska screeningen av dem genomföras därefter och screeningperioden förkortas till fyra dagar.

Screening inom territoriet ska genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom tre dagar från omhändertagandet av tredjelandsmedborgaren (artikel 8.4).

Organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning ska ha faktiskt tillträde till tredjelandsmedborgarna under pågående screening (artikel 8.6). Medlemsstaterna får införa begränsningar av denna tillgång på grundval av nationell rätt om det är objektivt nödvändigt med hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa förvaltningen av ett gränsövergångsställe eller en anläggning där screening utförs. Detta förutsätter dock att tillträde enligt artikeln inte allvarligt begränsas eller helt omöjliggörs.

De relevanta reglerna om förvar i återvändandedirektivet ska vara tillämpliga under screeningen på tredjelandsmedborgare som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd (artikel 8.7).

Medlemsstaterna ska enligt artikel 8.8 säkerställa att alla personer som genomgår screening får en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle, skyddar deras fysiska och psykiska hälsa och respekterar deras rättigheter enligt EU:s rättighetsstadga.

Medlemsstaterna ska enligt bestämmelser i sin nationella rätt fastställa bestämmelser för att säkerställa att de personer som ska genomgå screening vid yttre gräns eller inom territoriet hålls

²⁰⁷ Artikel 8.3 har rättats och angivna artiklar i Eurodacförrordningen har ändrats från artikel 23.1 och 23.4 till artikel 22 och 22.4.

tillgängliga för de myndigheter som ansvarar för att genomföra screeningen på de platser som avses i artikel 8 under den tid som screeningen pågår, för att förebygga varje risk för avvikande, potentiella hot mot den inre säkerheten eller mot folkhälsan som ett sådant avvikande kan medföra (artiklarna 6 och 7). Av artikel 9.1 följer vidare att under pågående screening ska de tredjelandsmedborgare som genomgår screening hållas tillgängliga för screeningmyndigheterna.

I skäl 11 anges att om det efter en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en person som genomgår screening i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. I skälet framhålls att förvar endast bör tillämpas som en sista utväg i enlighet med principerna om nödvändighet och proportionalitet och vara föremål för ett effektivt rättsmedel, i enlighet med nationell rätt, unionsrätten och internationell rätt.

7.9.3 Skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 UtIL bör utökas till att även avse genomförandet av screening

Förslag: Skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen ska utsträckas till att även omfatta en skyldighet för en tredjelandsmedborgare – som omfattas av kravet på screening – att stanna kvar för screening vid yttre gräns enligt artiklarna 5.1 och 5.2 respektive i samband med att personen påträffas inom territoriet enligt artikel 7.1. Skyldigheten att kvarstanna för att genomgå screening enligt bestämmelsen ska gälla som längst tolv timmar om det inte finns särskilda skäl. Då får skyldigheten gälla ytterligare högst tolv timmar.

En polisman, en särskilt förordnad passkontrollant, en tulltjänsteman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen ska få hålla kvar en person som vägrar att stanna kvar för genomförande av screening.

Migrationsverkets instruktion bör kompletteras med en bestämmelse med innebörden att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör boende för tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd under den tid de är föremål för kvarhållande för att

genomgå screening, eller när tiden för kvarhållande löpt ut, är under uppsikt eller av annan anledning inte är tagna i förvar.

Skälen för förslaget

Skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 UtL bör utökas till att även avse genomförandet av screening

En utlänning är, som redogjorts för i avsnitt 7.6.3, skyldig att enligt 9 kap. 11 § UtL stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt gränskodexen eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 § vid inre utlänningskontroll, dock inte längre än nödvändigt och högst i sex timmar.

Screening vid yttre gräns enligt artikel 5 i screeningförordningen avser ett helt nytt moment som ska ske i tillägg till dagens inresekontroll vid yttre gräns enligt bestämmelserna i gränskodexen och UtL (se avsnitt 7.3.3 ovan). Samtidigt uppvisar flera av momenten i screeningprocessen likheter med dagens gränskontroll enligt nämnda regelverk, främst vad gäller identifiering eller verifiering av identitet och upptagande av biometri (se avsnitt 7.5.2 ovan om resonemanget beträffande behöriga myndigheter). Även säkerhetskontrollen har viss likhet med den verifiering som ska göras vid en in- och utresekontroll enligt artikel 8 i gränskodexen avseende om en person utgör ett hot mot den inre säkerheten (se avsnitt 7.2.1). En säkerhetskontroll enligt screeningförordningen får dock anses vara mer ingående än den kontroll som föreskrivs i gränskodexen. Hälsokontrollen som ska genomföras enligt screeningförordningen saknar motsvarighet i dagens gränskontroll. Visserligen följer det av artikel 8 i gränskodexen att en verifiering vid in- och utresekontroll ska göras om huruvida en person utgör ett hot mot folkhälsan. Bestämmelsen föreskriver dock inte att verifieringen ska utföras av hälso- och sjukvårdspersonal. Sammantaget kan sägas att flera moment i screeningen uppvisar likheter med dagens inresekontroll, men vissa moment sannolikt kommer att kräva mer ingående kontroller i olika avseenden.

I normalfallet torde de moment som ingår i screeningen enligt artiklarna 12–18 i screeningförordningen ta begränsad tid i anspråk, även om screeningprocessen är mer omfattande än dagens

inresekontroll enligt gränskodexen och inre utlänningskontroll enligt UtL.

I många fall kan det antas att de kontroller som ska göras enligt de olika momenten inte kräver någon längre tidsåtgång, t.ex. om personen i fråga kan identifieras eller identiteten verifieras utan några större svårigheter och personen inte förekommer i några av de register som säkerhetskontrollen omfattar. Det kan också antas att hälsokontrollen i normalfallet torde ta relativt kort tid i anspråk, eftersom den i normalfallet främst torde bestå av ett samtal (se vidare avsnitt 7.5.1 och 7.10.2 om denna kontroll).

Screeningprocessen kommer sannolikt att kunna avslutas inom några timmar för många av de tredjelandsmedborgare som omfattas av kravet på screening, både i fråga om screening vid yttre gräns enligt artikel 5 och den screening som sker inom territoriet enligt artikel 7. Tidsåtgången för genomförande av screening är också avhängig var screeningen fysiskt ska genomföras; ska screeningen genomföras i nära anslutning till yttre gräns eller den plats inom territoriet där personen påträffas kan tidsåtgången antas vara kortare än om personen som ska genomgå screening måste transporteras en längre sträcka till den fysiska platsen för screening.

Mot bakgrund av det sagda framstår det som en lämplig ordning att utsträcka bestämmelsen i 9 kap. 11 § UtL till att även omfatta en skyldighet för en tredjelandsmedborgare – som omfattas av kravet på screening – att stanna kvar för screening i samband med inresa, dvs. vid yttre gräns, respektive i samband med att personen påträffas inom territoriet.

I sammanhanget bör det beaktas att ett kvarstannande kan utgöra en sådan inskränkning av den enskildes frihet som skyddas av regeringsformens regelverk och internationella konventioner på området (se avsnitt 3.3 och 3.4). Gränsdragningen mellan frihetsberövanden och andra ingripanden i rörelsefriheten är inte helt självklar. Europadomstolen har framhållit att det finns olika faktorer att ta hänsyn till, såsom karaktären, varaktigheten och resultatet av åtgärden samt det sätt på vilket åtgärden verkställs. Reglerna i 9 kap. 11 § om skyldigheten att stanna kvar för utredning vid en in- eller utresekontroll respektive vid en inre utlänningskontroll måste anses utgöra en ofrivillig frihetsinskränkning. Åtgärderna kan dessutom verkställas med tvång. Inskränkningarna innebär dock inte att

placering i arrest eller någon annat motsvarande alternativ till inläsning, som t.ex. förvar.

Att utöka skyldigheten att kvarstanna i syfte att genomföra screeningprocessen skulle alltså innebära ett ingrepp i skyddet mot frihetsberövande, även om åtgärden inte är lika ingripande som t.ex. förvar. En ändamålsenligt utformad och effektiv utlänningskontroll kräver att myndigheterna har verktyg för att genomföra kontrollen. Möjligheten att i vissa fall tvångsvis hålla kvar en utlänning för screening vid yttre gräns eller kunna ta med en utlänning som påträffas inom territoriet för att genomgå screening är ett viktigt led i detta. Oavsett om det i vissa fall kan hävdas att åtgärden att utvidga skyldigheten att kvarstanna till att även avse genomförande av screeningprocessen innebär en begränsning av skyddet mot frihetsberövande, kan inte åtgärden anses för ingripande, utan intresset av att kunna genomföra screeningsprocessen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt väger tyngre än den enskildes rätt till frihet. Skyldigheten att kvarstanna bör därför utvidgas till att även avse screeningprocessens genomförande. Denna skyldighet får anses omfatta en skyldighet för den enskilde att följa med till den plats där screeningen äger rum.

Tidsgränsen för kvarhållande för screening bör utsträckas ytterligare

Tidsgränsen för hur länge en utlänning kan hållas kvar med stöd av 9 kap. 11 § UtIL vid en in- eller utresekontroll eller i samband med medtagande för en inre utlänningskontroll är sex timmar. Denna tidsgräns synes ha uppkommit som en parallell till den tidsgräns om gäller enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken, av vilken följer att den som inte är anhöllen eller häktad är inte skyldig att stanna kvar för förhör längre än sex timmar.²⁰⁸

Det är möjligt att screeningen i många fall kan avslutas inom sex timmar, den tidsgräns som i dag gäller i fråga om skyldigheten att kvarstanna. Det kan dock antas att screeningprocessen också i flera fall kan förväntas överstiga denna tidsgräns, t.ex. i de situationer där omhändertagande sker kvällstid, eller det är fråga om omhändertagande av barnfamiljer och ensamkommande barn eller om inflödet av personer som ska genomgå screening ökar under en viss tid. I dag

²⁰⁸ Prop. 1979/80:96 s. 91 och 198.

krävs ett förvarsbeslut för ett kvarhållande längre än de sex timmar som föreskrivs i 9 kap. 11 § UtL.

För det fall screeningprocessen inte kan avslutas inom de sex timmar som i dag är gränsen för kvarhållande enligt 9 kap. 11 UtL, bör det alltså finnas en möjlighet att hålla kvar personen under en något längre tid i syfte att undvika en mer ingripande åtgärd, såsom förvar, för att kunna färdigställa screeningen. En sådan möjlighet bör gälla såväl i fråga om screening vid yttre gräns enligt artiklarna 5.1 och 5.2 som inom territoriet enligt artikel 7.1. En väl avvägd tidsgräns får anses vara tolv timmar. Tiden bör kunna utsträckas under ytterligare högst tolv timmar om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan föreligga om personen som ska genomgå screening påträffas inom landet och måste transporteras en längre sträcka till platsen för screening. Särskilda skäl kan också vara för handen om det vid yttre gräns vid ett enskilt tillfälle skett ett ökat inflöde av personer som ska genomgå screening.

De överväganden som gjorts ovan beträffande inskränkning av den enskildes frihet gör sig gällande även i detta sammanhang. Ett utsträckande av tiden att kvarstanna som längst 24 timmar för genomförande av screeningen ligger i intresset av att kunna genomföra screeningsprocessen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, vilket i detta fall väger tyngre än den enskildes rätt till frihet. Paralleller kan också dras till bestämmelsen i 9 kap. 12 § UtL, enligt vilken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får omhänderta en utlänning för verkställande ett beslut om avvisning eller utvisning under högst 24 timmar eller om det finns särskilda skäl under ytterligare 24 timmar. Den föreslagna tidsgränsen för kvarstannande går således inte utöver tidsgränsen i den bestämmelsen. Det kan inte anses att frihetsberövande genom kvarhållande under screening är mer ingripande än omhändertagande inför avvisning eller utvisning.

Med hänsyn till att en utlänning inte är skyldig att kvarstanna för utredning längre än nödvändigt och inte i något fall längre än 24 timmar skulle ett eventuellt överklagande som regel inte hinna prövas innan frågan förlorat sin aktualitet. En möjlighet att överklaga skulle därför sakna praktisk betydelse. Europadomstolen har i några avgöranden konstaterat att artikel 5.4 i Europakonventionen inte tar sikte på sådana kortvariga frihetsberövanden.

Den som felaktigt har drabbats av åtgärden har däremot möjlighet att begära skadestånd av staten.²⁰⁹

Vilka som ska kunna kvarhålla en person i syfte att genomgå screening

I 9 kap. 11 § andra stycket UtL anges att en polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning. Detta bör gälla även i fråga om kvarhållande i syfte att personen ska genomgå screening.

Av 9 kap. 2 § andra stycket UtL följer att när inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen har de samma befogenheter som en polisman vad gäller kroppsvisitation, vilket också föreslås i avsnitt 7.10.4–5 beträffande den kroppsvisitation som ska äga rum i samband med screeningen.

I samband med ett kvarhållande kan ett visst mått av tvång eller våld förekomma, om en person vägrar att stanna kvar för att genomgå screening. Det kan t.ex. handla om att stänga dörren om en person eller hålla kvar denne fysiskt på platsen.

Polisens våldsanvändning regleras i 10 § polislagen (1984:387). Enligt paragrafen får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i de situationer som anges i lagrummet. Detta gäller t.ex. om någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande (2 p).

En kustbevakningstjänsteman har enligt 2 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32) i stort sett samma rätt som en polisman att använda våld i de situationer som anges i 10 § polislagen, bl.a. i den situation som omfattas av 10 § 2 polislagen.

En tulltjänsteman har rätt att enligt 2 kap. 3 § tullbefogenhetslagen (2024:710) använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i kontrollverksamheten eller den brottsbekämpande verksamheten i de situationer som anges i lagrummet. En tulltjänsteman får också bl.a. använda våld om någon som ska häktas, anhållas eller annars med stöd i lag berövas friheten försöker undkomma eller

²⁰⁹ Prop. 2016/17:191 s. 22 och 23.

tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas (2 p).

Som konstaterats inledningsvis bör en polisman ha befogenhet att kvarhålla en person. I avsnitt 7.5.2 görs bedömningen att Tullverket och Kustbevakningen ska bistå Polismyndigheten under vissa moment i screeningen. En tulltjänsteman respektive en tjänsteman vid Kustbevakningen har som konstaterats en rätt att använda våld och tvång i sin yrkesutövning. Mot den bakgrunden bör de också kunna kvarhålla en person som ska genomgå screening när de bistår Polismyndigheten under screeningprocessen.

Kvarhållandet bör för andra tjänstemän än Polismyndighetens tjänstemän i regel endast avse kortare perioder. Polismyndigheten bör så snart det är möjligt överta ansvaret för den kvarhållna personen.

När det gäller särskilt förordnade passkontrollanter har denna personalkategori inte några lagstadgade befogenheter att använda våld. Som konstaterats ovan har sådana passkontrollanter rätt att kroppsvisitera en person enligt 9 kap. 2 § UtlL samt rätt att kontrollera pass och biometriska uppgifter i ett pass enligt 5 a § passlagen (1978:302). De har alltså rätt att utöva vissa tvångsåtgärder. Ett kvarhållande bör i normalfallet inte innefatta något krav på våldsanvändning, utan kan sannolikt ofta bestå i en mildare form av tvång, t.ex. att stänga en dörr om en person som ska kvarhållas. Eftersom dessa passkontrollanter kan utöva vissa tvångsåtgärder enligt ovan, bör de också kunna kvarhålla en person som ska genomgå screening. En sådan befogenhet kan sannolikt medföra en stor avlastning för Polismyndigheten i dess ingripandeverksamhet. Frågan har även väckts om Migrationsverkets personal ska kunna kvarhålla en person som ska genomgå screening. Migrationsverkets personal har i dag inte några möjligheter att utöva tvångsåtgärder enligt 9 kap. UtlL. Det framstår som alltför långtgående att även personal från denna myndighet ska kunna kvarhålla en person i syfte att genomgå screening.

Boende under tiden för kvarhållande

Som konstaterats ovan kan ett kvarhållande för att genomgå screening pågå som längst i 24 timmar. En person som är föremål för

ett sådant kvarhållande kan alltså behöva några timmars sömn. Det krävs därför att en myndighet ansvarar för att tillhandahålla dessa personer ett boende under tiden ett kvarhållande pågår. I dag är Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör bl.a. mottagande av asylsökande inklusive boende (1 § förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). Myndighetens ansvar bör här utsträckas till att även avse boende för tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd under den tid de är föremål för kvarhållande för att genomgå screening i syfte att tillgodose behovet av boende även för denna grupp. Ansvaret för boende bör även avse tiden efter kvarhållande löpt ut, om personen är under uppsikt eller av annan anledning inte tagen i förvar (om uppsikt och förvar för denna grupp, se avsnitt 7.9.4 nedan). Detta bör lämpligen regleras i myndighetens instruktion.

7.9.4 Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare som inte söker internationellt skydd ska kompletteras med en ny grund för uppsikt och förvar

Förslag: Det ska införas en ny grund för uppsikt och förvar för de tredjelandsmedborgare – både vuxna och barn – som inte ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening. Detta görs genom en komplettering av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för vuxna respektive barn som inte ansöker om internationellt skydd.

I 1 kap. 15 § utlänningslagen ska det införas en ny bestämmelse enligt vilken det vid bedömningen om det föreligger en risk för avvikande, hänsyn även får tas till om utlänningen påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening enligt artikel 5 eller 7 i screeningförordningen.

Skälen för förslaget

Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för tredjelandsmedborgare som inte har sökt om internationellt skydd

I artikel 9.1 i screeningförordningen anges att personer som ska genomgå screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna. Som framhållits inledningsvis ska förvar enligt skäl 11 i screeningförordningen endast användas undantagsvis i detta syfte. I stället bör mindre ingripande åtgärder i första hand tillämpas. Som föreslagits ovan bör därför skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 § UtIL utsträckas till att även avse en skyldighet att kvarstanna för genomförande av screening både i fråga om screening vid yttre gräns och för personer som påträffas inom territoriet. För det fall det inte är möjligt att avsluta screeningprocessen inom den föreslagna tidsgränsen om 24 timmar för kvarhållande krävs att personer som omfattas av kravet på screening ska kunna hållas tillgängliga till dess att screeningprocessen kan avslutas inom de tidsfrister som följer av screeningförordningen. Kravet på tillgänglighet för dessa personer bör då uppfyllas genom möjlighet att besluta om uppsikt eller förvar.

Som angetts inledningsvis baseras övervägandena i denna del på Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar. I svensk rätt gäller att uppsikt endast kan användas som ett alternativ till förvar och därmed komma i fråga först när myndigheten i det enskilda fallet överväger att besluta om förvar på grund av att förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Av den reglering som Förvarsutredningen föreslår följer, på samma sätt som i dag, att uppsikt får beslutas under samma förutsättningar som förvar.

En vuxen tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd ska enligt den utredningens förslag kunna tas i förvar eller ställas under uppsikt om 1. det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras, eller 2. det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtIL eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Med vuxen avses en person som har fyllt arton år.

Ett barn, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, får enligt Förvarsutredningens förslag ställas under uppsikt eller tas i förvar om 1. det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller 2. det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning, dock endast om det annars finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Hänvisningen i förslaget till risk för avvikande innebär att endast sådana omständigheter som anges i 1 kap. 15 § UtL får beaktas. Enligt denna bestämmelse får hänsyn endast tas till om utlänningen tidigare har hållit sig undan, har uppgett att han eller hon inte har för avsikt att lämna landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning, har uppträtt under någon identitet som var felaktig eller inte har medverkat till att klarlägga sin identitet och därigenom försvårat prövningen av sin ansökan om uppehållstillstånd. Hänsyn får också tas till om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit väsentlig information, tidigare har överträtt ett meddelat återreseförbud, har dömts för ett brott som kan leda till fängelse, eller har utvisats av allmän domstol på grund av brott. Omständigheterna som räknas upp i bestämmelsen kan ensamma eller i förening läggas till grund för bedömningen av om det finns risk för avvikande. Risken för att utlänningen på annat sätt försvårar myndighetens handläggning kan vara uppfyllt exempelvis om utlänningen vägrar att medverka till att resedokument upprättas eller i övrigt inte vill samarbeta under myndigheternas handläggning av ett avlägsnandebeslut.²¹⁰

Förvarsutredningen har också föreslagit att det ska införas fler åtgärder inom ramen för uppsikt och att det av reglerna om förvar uttryckligen ska framgå av utlänningslagen att förvar endast får tillgripas om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd. På så sätt visar lagstiftningen enligt utredningen tydligt för rättstillämparen att det alltid måste övervägas om alternativ till förvar i stället kan uppnå de mål som eftersträvas med ett förvar (se vidare avsnitt 3.5.2).²¹¹

Sedan augusti 2025 följer det vidare av 1 kap. 8 § andra stycket UtL att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i

²¹⁰ SOU 2025:16 s. 708-709.

²¹¹ SOU 2025:16 s.191.

rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är en mindre ingripande åtgärd tillräcklig, ska den användas.

Sammantaget bör dessa förändringar enligt Förvarsutredningen innebära att uppsikt blir ett mer ändamålsenligt alternativ till förvar och används i högre utsträckning än i dag även om grunderna för uppsikt och förvar är desamma.

Vuxna tredjelandsmedborgare som inte söker internationellt skydd som ska genomgå screening och Förvarsutredningens förslag

Av artikel 4.2 i screeningförordningen följer att utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8.7 ska återvändandedirektivet eller nationella bestämmelser som är förenliga med det direktivet tillämpas först efter det att screeningen har avslutats, med undantag för den screening som avses i artikel 7 i screeningförordningen, där det direktivet eller nationella bestämmelser som är förenliga med direktivet ska tillämpas parallellt med den screening som avses i artikel 7. Enligt artikel 8.7 ska de relevanta reglerna om förvar i återvändandedirektivet vara tillämpliga under screeningen på tredjelandsmedborgare som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd.

Av artikel 15.1 i återvändandedirektivet följer att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när a) det finns risk för avvikande, eller b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Enligt artikel 17.1 ska ensamkommande barn och familjer med underåriga endast hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt.

Enligt artikel 8.7 i screeningförordningen är alltså återvändandedirektivets regler om förvar styrande för när förvar kan användas under pågående screeningprocess för tredjelandsmedborgare som inte har ansökt om internationellt skydd.

Andra punkten i Förvarsutredningens ovan nämnda förslag om uppsikt och förvar av personer som inte har sökt internationellt skydd är en implementering av återvändandedirektivets regler om

förvar. Kravet enligt det förslaget på att det ska kunna *antas* att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas innebär att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet om utredningen av utlänningens rätt till vistelse i landet ger stöd för antagandet att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas. Det ska finnas objektiva grunder som ger stöd för antagandet och en mindre sannolikhetsövertikt för att antagandet är riktigt. Myndigheterna kan i samband med en utredning nå den punkt där det är antagligt relativt fort när det är tydligt att det saknas rätt till vistelse i Sverige.²¹²

En tredjelandsmedborgare, som ska genomgå screening och som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd, har antingen påträffas vid ett försök att otillåtet korsa yttre gräns eller påträffats inom riket efter att har korsat en yttre gräns på ett otillåtet sätt, vilket innebär att personen vistas illegalt i landet. Det kan antas att de personer som påträffas under dessa omständigheter i många fall kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtL, i enlighet med Förvarsutredningens ovan redovisade förslag. Det kan dock finnas personer i denna kategori som på grund av s.k. härledd uppehållsrätt²¹³ inte kan utvisas eller avvisas.

Förvarsutredningens förslag om en möjlighet att besluta om uppsikt och förvar för den som inte ansöker om internationellt skydd om det kan antas att personen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtL kan således vara tillämpligt under screening-processen för personer i denna grupp. För att uppsikt och förvar ska kunna beslutas på denna grund krävs det dock vidare att det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning (se ovan). Det bör också framhållas att punkten 1 i Förvarsutredningens förslag, dvs. om beslut om uppsikt eller förvar i de fall det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige

²¹² SOU 2025:16 s. 707.

²¹³ Härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget kan aktualiseras när en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare, i Sverige en svensk medborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få rätt att uppehålla sig i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i. Upphållsrätten för tredjelandsmedborgaren grundar sig då på den svenska medborgarens rättigheter enligt artikel 20 i EUF-fördraget. Om den svenska medborgaren annars måste lämna unionen skulle det nämligen innebära att den svenska medborgaren inte kan utnyttja kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.

också kan vara tillämplig under screeningprocessen i fråga om de personer vars identitet är oklar.

Förvarsutredningens förslag kommer dock inte omfatta samtliga personer i denna grupp, varför det finns skäl att överväga ett tillägg till förslaget som omfattar samtliga personer som innefattas i gruppen tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd.

En ny grund för uppsikt och förvar bör införas för vuxna tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening

Som angetts ovan föreskrivs i artikel 15.1 återvändandedirektivet uttryckligen två skäl för förvar, dels att det föreligger en risk för avvikande enligt definitionen i artikel 3 led 7 i direktivet, dels att den berörda personen håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Dessa två skäl är dock enligt EU-domstolen inte uttömmande vilket framgår av användningen av uttrycket särskilt i artikel 15.1 i direktivet. Medlemsstaterna får därför föreskriva andra särskilda skäl för förvar, utöver de två skäl som uttryckligen anges i denna bestämmelse. Möjligheten att anta kompletterande skäl för förvar är emellertid strikt begränsad av såväl de krav som följer av återvändandedirektivet i sig som av de krav som följer av skyddet för de grundläggande rättigheterna, särskilt den grundläggande rätten till frihet som följer av artikel 6 i EU:s rättighetsstadga (dom *Politsei- ja Piirivalveamet [Placement en rétention – Risque de commettre une infraction pénale]*, C-241/21, ECLI:EU:C:2022:753, punkterna 35–37). Domstolen uttalade att placering i förvar av en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande utgör ett allvarligt ingrepp i dennes rätt till frihet. Placeringen är därför underkastad strikta garantier, nämligen att det finns en rättslig grund, klarhet, förutsebarhet, tillgänglighet och skydd mot godtycklighet (punkt 50).²¹⁴

EU-domstolen har också slagit fast att en person inte kan hållas i förvar med hänsyn till allmän ordning och säkerhet med stöd av återvändandedirektivet (dom *Kadzoev*, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, punkt 70). Tidigare beteenden eller upp-

²¹⁴ SOU 2025:16 s. 156–157.

trädanden hos en person som utgör risk för allmän ordning och säkerhet kan dock beaktas vid bedömningen av om det finns en avvikanderisk.²¹⁵

Syftet med screeningförordningen är att effektivt och snabbt identifiera tredjelandsmedborgares identitet och eventuella hälso- och säkerhetsrisker vid EU:s yttre gränser för att sedan hänvisa dem till korrekt förfarande, såsom asylprocessen eller återvändande till hemlandet. Det är därför av stor vikt att tredjelandsmedborgare, som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd, och som antingen påträffats vid en otillåten passage av yttre gräns eller påträffats inom riket efter att ha korsat en yttre gräns på ett otillåtet sätt, kan hållas tillgängliga för myndigheterna för att genomgå screening.

Som framgår ovan är det möjligt att införa andra grunder för förvar än de som uttryckligen anges i återvändandedirektivet, även om denna möjlighet är begränsad. Screeningförordningen är vidare en ny rättsakt, och av naturliga skäl har inte förutsättningarna förvar enligt förordningen i förhållande till återvändandedirektivet hunnits att behandlas i praxis.

Med hänsyn till att syftet med screeningförordningen skulle riskera att försvagas eller helt gå om intet om det inte är möjligt att hålla personer tillgängliga för myndigheterna under den tid screeningen pågår bör det införas en grund för uppsikt och förvar för den aktuella gruppen som inte står i strid med återvändandedirektivets regler genom en utbyggnad av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar för vuxna som inte ansöker om internationellt skydd. Som konstaterats ovan befinner sig personer i den aktuella gruppen i Sverige utan tillstånd eller påträffas vid försök att illegalt ta sig in i landet. Det kan därför antas att det finns en risk att personer inom denna grupp inte är villiga att genomgå screeningprocessen.

Det kan därmed hållas för sannolikt att det föreligger en risk för avvikande för personer inom denna grupp i enlighet med återvändandedirektivets krav och Förvarsutredningens förslag. Det är dock en bedömning som måste göras i varje enskilt fall. Utöver en risk för avvikande kan det i det enskilda fallet också finnas en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning i

²¹⁵ SOU 2025:16 s. 156.

enlighet med Förvarsutredningens förslag. Förvarsutredningens förslag om en ny bestämmelse i 10 kap. 2 § UtlL bör därför kompletteras genom att det i andra punkten görs ett tillägg enligt följande. En vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, ska få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning *eller om han eller hon ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförrordningen* och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Bestämmelsen i 1 kap. 15 § UtlL bör i enlighet med det sagda utvidgas till det vid bedömningen av om det föreligger en risk för avvikande även får tas hänsyn till om en utlänning, som inte ansöker om internationellt skydd, påträffas vid yttre gräns eller inom landet och ska genomgå screening enligt artikel 5 eller 7 i screeningförrordningen.

Som framgår ovan ska uppsikt ha företräde framför förvar. Det innebär att de personer i den angivna gruppen sannolikt som regel kommer att ställas under uppsikt och inte tas i förvar, särskilt med beaktande av de nya uppsiktsformer som föreslagits av Förvarsutredningen, för vilka redogjorts för i avsnitt 3.5.2.

Tredjelandssmedborgare under 18 år som inte ansöker om internationellt skydd

När det gäller barn, dvs. personer under 18 år som inte ansöker om internationellt skydd, innebär Förvarsutredningens ovan redovisade förslag om uppsikt och förvar för denna grupp en snävare möjlighet att besluta om sådana åtgärder i förhållande till vad som är fallet för vuxna personer. För att besluta om dessa åtgärder i fråga om barn krävs enligt Förvarsutredningens förslag antingen att det är sannolikt att barnet kommer att avvisas av Polismyndigheten eller avvisas med omedelbar verkställighet av Migrationsverket, eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Därtill krävs, som angetts ovan, att det finns en uppenbar risk för att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

I fråga om den aktuella gruppen barn som ska genomgå screening går det inte att dra slutsatsen att barn i denna grupp kommer att avvisas på sätt som anges i förslaget och det är inte heller under screeningen generellt sett fråga om verkställande av ett beslut om avvísning eller utvisning.

För att det ska kunna beslutas om uppsikt eller förvar av denna grupp av barn under screeningen krävs således att Förvarsutredningens förslag utvidgas.

Av de internationella konventioner och rättsakter som Sverige är bundna av, bl.a. Barnkonventionen och Europakonventionen, och av återvändandedirektivet följer att restriktivitet ska gälla vid förvarstagande av barn. EU-rätten gör visserligen ingen åtskillnad mellan barn och vuxna i fråga om grunderna för förvar. En tillämpning av proportionalitetsprincipen, EU:s rättighetsstadga och Barnkonventionen innebär dock att regelverket måste säkerställa en mycket restriktiv tillämpning i praktiken. Förvar kan användas endast om det är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet med frihetsberövandet. Åtgärden måste även vara proportionerlig och om det rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Trots den restriktivitet som ska råda när det gäller att ta barn i förvar har det bedömts av lagstiftaren att regelverket på området behöver innehålla möjligheter att ta barn i förvar för att säkerställa verkställande av vissa avlägsnandebeslut. Förvarsutredningen har dock konstaterat att det saknas underlag som ger stöd för att utvidga möjligheterna att ta barn i förvar i detta syfte eller för att utreda barns identitet och rätt till vistelse.

Screeningförordningens ovan behandlade syfte är emellertid en hörnsten i EU:s migrations- och asylpakt. Det är därför av stor vikt att det kan säkerställas att samtliga tredjelandsmedborgare som ska genomgå screening också kan hållas tillgängliga för myndigheterna i detta syfte. I annat fall riskerar syftet med screeningförordningen att kraftigt försvagas eller helt gå om intet. Även barn som inte ansöker om internationellt skydd bör därför kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar under den förhållandevis korta tid som screeningen pågår. Det finns därmed skäl att – även med beaktande av den restriktivitet som ska gälla vid förvar av barn – införa en motsvarande grund för uppsikt och förvar för barn som för vuxna i den kategori tredjelandsmedborgare som inte ansöker om internationellt skydd

genom en utvidgning av Förvarsutredningens förslag. Vad som sagts ovan beträffande risk för avvikande för vuxna gäller även beträffande barn. För att barn ska kunna ställas under uppsikt eller tas i förvar i fråga om avvikande krävs det att risken för avvikande är uppenbar. Det får anses att risken för avvikande når upp till denna nivå när ett barn som inte ansöker om internationellt skydd påträffas vid yttre gräns eller inom landet, och således försöker att ta sig in utan tillstånd eller befinner sig utan tillstånd i landet, och ska genomgå screening. Det bör dock betonas – i likhet med vad som anförts beträffande vuxna personer som inte ansöker om internationellt skydd – att bedömningen av om det föreligger en risk för avvikande måste göras i varje enskilt fall.

I Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar i fråga om barn har det tydliggjorts – i likhet med vad som är fallet för vuxna – att ett barn får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Vidare följer av utredningens förslag att ett barn får skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Utredningen har också gjort bedömningen att nuvarande reglering om att ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl bör behållas. Det sagda innebär att barn som regel kommer att ställas under uppsikt och inte tas i förvar, särskilt med beaktande av de nya uppsiktsformer som föreslagits av Förvarsutredningen, för vilka redogjorts för i avsnitt 3.5.2.

7.9.5 De tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd omfattas av Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar

Bedömning: Tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd och som ska genomgå screening enligt artiklarna 5.1, 5.2 eller 7.1 kan enligt Förvarsutredningens förslag, med hänsyn till skyddet för nationell säkerhet eller allmän ordning, ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Med hänsyn till skyddet för allmän ordning är det också möjligt att för denna grupp besluta om rörelsebegränsning enligt

de regler som genomför det nya omarbetade mottagandedirektivet. Det föreligger för närvarande inte skäl att införa bestämmelser med innebörden att ett beslut om uppsikt eller förvar enligt utlänningslagen bör ha företräde framför de beslut som kan fattas med stöd av de regler som genomför det nya omarbetade mottagandedirektivet. Frågan bör i stället behandlas i samband med den fortsatta beredningen av förslagen från Förvarsutredningen och Mottagandeutredningen.

Skälen för bedömningen

Det nya omarbetade mottagandedirektivets regler om förvar tillåter inte att sökande av internationellt skydd tas i förvar enbart för att genomgå screening

Som angetts i avsnitt 7.4 följer det av artikel 4.1 b i screeningförordningen att för tredjelandsmedborgare som genomgår screening och som har gjort en ansökan om internationellt skydd ska tillämpningen av de gemensamma normerna för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i det nya omarbetade mottagandedirektivet regleras av artikel 3 i det direktivet. I skäl 11 i screeningförordningen anges, som utvecklats i avsnitt 7.9.1, att medlemsstaterna i sin nationella rätt bör fastställa bestämmelser som säkerställer tredjelandsmedborgares närvaro under screeningen, för att förhindra att de avviker. De relevanta bestämmelserna i det nya omarbetade mottagandedirektivet bör enligt skälet vara tillämpliga för de personer som ansöker om internationellt skydd.

Artikel 3 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anger direktivets tillämpningsområde. Av artikel 3.1 följer att direktivet är tillämpligt på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som gör en ansökan om internationellt skydd på medlemsstaternas territorium, inklusive vid den yttre gränsen, i deras territorialvatten eller i ett transitområde, förutsatt att dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande. Direktivet är också enligt artikeln tillämpligt på familjemedlemmar till en sökande, förutsatt att dessa familjemedlemmar omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd i enlighet med nationell rätt.

I artikel 10 i direktivet finns bestämmelser om förvar. I artikel 10.4 anges att en sökande får tas i förvar endast på grundval av ett eller flera av följande skäl:

- a) För att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet.
- b) För att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta sökanden i förvar, särskilt om det finns en risk för avvikande.
- c) För att säkerställa efterlevnad av rättsliga skyldigheter som har ålagts sökanden genom ett individuellt beslut i enlighet med artikel 9.1 i fall där sökanden inte har efterlevt sådana skyldigheter och det fortfarande finns en risk för avvikande.
- d) Som ett led i ett gränsförfarande i enlighet med artikel 43 i asyl-procedureförfordningen för att avgöra om sökanden har rätt att resa in på territoriet.
- e) Om sökanden hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt återvändandedirektivet, för att förbereda återvändandet eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att sökanden redan haft möjlighet att få tillgång till förfarandet för internationellt skydd, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att sökanden gör ansökan om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande.
- f) Om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.
- g) I enlighet med artikel 44 i asyl- och migrationshanterings-förfordningen.

Som anges i avsnitt 11.4.8 har Förvarsutredningen lämnat förslag om vilka anpassningar av svensk rätt som krävs med anledning av artikel 10.4 a)–b) och e)–g) i det nya omarbetade mottagandedirektivet (om förslaget se avsnitt 3.5.2). I avsnitt 11.4.8 behandlas de övriga grunderna för förvar, dvs. artikel 10.4 c och d.

Det nya omarbetade mottagandedirektivet reglerar således mottagandet av personer som ansöker om internationellt skydd,

även när dessa befinner sig i screeningprocessen. Direktivets bestämmelser om förvar är därför styrande för övervägandena om förvar under screeningprocessen för denna grupp av personer.

Det kan konstateras att artikel 10.4 i det nya omarbetade mottagandedirektivet inte innehåller någon självständig grund för förvar som avser själva screeningprocessen. Avsaknaden i artikel 10.4 av en självständig grund för förvar under screeningprocessen kan inte ses på annat sätt än att det inte är möjligt att i svensk rätt införa en bestämmelse med innebörden att förvarstagande enbart skulle få ske på den grund att personen ska hållas tillgänglig för att genomgå screening.

Förvarsutredningens förslag om uppsikt och förvar kan tillämpas för tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd

Som har föreslagits ovan är personer som genomgå screening skyldiga att kvarstanna som längst 24 timmar för detta ändamål. I de fall det inte är möjligt att avsluta screeningen inom den tidsgränsen bör kravet på tillgänglighet uppfyllas genom beslut om uppsikt eller förvar. Som utvecklats i avsnitt 11.4.8 har Förvarsutredningen lämnat förslag om nya regler om uppsikt och förvar genom vilka det nya omarbetade mottagandedirektivets regler i artikel 10 i stora delar har genomförts. I svensk rätt gäller att uppsikt endast kan användas som ett alternativ till förvar och därmed kan komma i fråga först när myndigheten i det enskilda fallet överväger att besluta om förvar på grund av att förutsättningarna för förvar är uppfyllda. Av den reglering som Förvarsutredningen föreslår följer, på samma sätt som i dag, att uppsikt får beslutas under samma förutsättningar som förvar.

Enligt det förslag som avser vuxna personer som ansöker om internationell skydd och som genomför artikel 10.4 f får uppsikt eller förvar beslutas om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Begreppen allmän ordning och säkerhet förekommer i flera EU-rättsakter och har tolkats av EU-domstolen i flera avgöranden. Av domstolens praxis framgår att begreppen ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. Begreppet allmän ordning har olika betydelse i olika direktiv och ska tolkas direktivkonformt. Att skydda allmän ordning tolkas generellt som att förhindra störande av samhälls-

ordningen. Begreppet allmän ordning förutsätter under alla omständigheter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.²¹⁶

I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen, MIG 2024:9, rörande bland annat återvändandedirektivet har en utlänning som hade uppehållstillstånd i en annan EU-stat bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning eftersom han misstänktes för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd. Någon direkt ledning till hur begreppet ska tolkas i mottagandedirektivets sammanhang finns ännu inte i praxis. Den specifika hänvisningen till Dublinhanteringen i artikel 9.1 i det nya omarbetade mottagandedirektivet kan möjligen tolkas som att det när det gäller den aktuella bestämmelsen inte krävs lika allvarliga störningar av allmän ordning som i vissa andra fall. Att direktivet inte heller nämner begreppet "inre säkerhet" innebär möjligen att situationer som omfattar detta begrepp inte avses här.²¹⁷

När det gäller begreppet allmän ordning är medlemsstaterna i princip fria att utifrån nationella behov, som kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning kräver (MIG 2024:9).

Begreppet nationell säkerhet finns inte definierat i någon rättsakt. EU-domstolen har inte heller fastställt någon tydlig definition av begreppet och har uttalat att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet.²¹⁸

Det är obligatoriskt för samtliga tredjelandsmedborgare att genomgå screening. Screeningen syftar till att effektivt och snabbt identifiera tredjelandsmedborgares identitet och eventuella hälso- och säkerhetsrisker vid EU:s yttre gränser för att sedan hänvisa dem till korrekt förfarande, såsom asylprocessen eller återvändande till hemlandet.

Det får därför anses att det förhållande att en person ska genomgå screening, och därmed enligt artiklarna 6 och 9 i screeningförrordningen ska hållas tillgänglig för screening, utgör en sådan omständighet att det i varje enskilt fall finns ett behov av att

²¹⁶ SOU 2025:16 s. 162.

²¹⁷ SOU 2024:68 s. 721.

²¹⁸ Se dom La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 99 och SOU 2023:22 s. 182 samt SOU 2025:16 s. 162.

personen, med hänsyn till skyddet för allmän ordning eller nationell säkerhet, kan ställas under uppsikt eller tas i förvar.

Förutsättningar föreligger därmed att besluta om uppsikt eller förvar under screeningprocessen för vuxna som ansöker om internationellt skydd i enlighet med Förvarsutredningens förslag.

Även några andra av de grunder för förvar som följer av artikel 10.4 kan aktualiseras under screeningprocessen, t.ex. möjligheten att ta en person i förvar för att bestämma eller bekräfta sökandens identitet (artikel 10.4 a). Föreligger det sådana förutsättningar för förvar är det således möjligt att även på den grunden besluta om uppsikt och förvar av en person som söker om internationellt skydd, se avsnittet 3.5.2 om Förvarsutredningens förslag om nationella regler som genomför det nya omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser i denna del.

Som följer av gällande rätt och Förvarsutredningens förslag ska uppsikt ha företräde framför förvar. Det innebär att de personer i den angivna gruppen sannolikt som regel kommer att ställas under uppsikt och inte tas i förvar, särskilt med beaktande av de nya uppsiktsformer som föreslagits av Förvarsutredningen, för vilka redogjorts för i avsnitt 3.5.2.

Om barn som ansöker om internationellt skydd

Enligt Förvarsutredningens förslag om barn som ansöker om internationellt skydd får barn i denna kategori ställas under uppsikt eller tas i förvar bl.a. om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, dvs. samma grund som för vuxna som ansöker om internationellt skydd som har behandlats ovan. Enligt resonemanget ovan faller genomförande av screening inom denna grund för uppsikt och förvar varför även barn i denna kategori kan ställas under uppsikt eller tas i förvar i enlighet med nämnda förslag under screeningprocessen för att skydda allmän ordning eller nationell säkerhet.

Som konstaterats i avsnitt 7.8.5 har det i Förvarsutredningens förslag tydliggjorts – i likhet med vad som är fallet för vuxna – att ett barn får tas i förvar endast om uppsikt inte är en tillräcklig åtgärd.

Som också behandlats i avsnitt 7.8.5 får ett barn enligt förslaget skiljas från samtliga sina vårdnadshavare genom att barnet eller

vårdnadshavaren tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl. Utredningen har också gjort bedömningen att nuvarande reglering om att ett barn som inte har någon vårdnadshavare i Sverige endast får tas i förvar om det finns synnerliga skäl bör behållas. Det sagda innebär att barn som regel kommer att ställas under uppsikt och inte tas i förvar, särskilt med beaktande av de nya uppsiktsformer som föreslagits av Förvarsutredningen, för vilka redogjorts för i avsnitt 3.5.2.

Reglerna om uppsikt och förvar i förhållande till den föreslagna mottagandelagen

Mottagandeutredningen har, som utvecklats i avsnitt 3.5.1, föreslagit att en ny lag ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i stället för den nuvarande lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Den föreslagna lagen, som getts namnet mottagandelagen, genomför flera av det nya omarbetade mottagandedirektivets bestämmelser och förslagen utgör en utgångspunkt för de överväganden som gjorts i kapitel 13 om direktivets genomförande i svensk rätt.

I artikel 9 i direktivet finns bestämmelser om boendeskyldighet för asylsökande. Sökandes rörelsefrihet kan enligt artikel 9.1 begränsas genom att medlemsstaterna vid behov får besluta att en sökande får bo endast på en bestämd plats som är anpassad för att inkvartera sökande, av hänsyn till allmän ordning eller för att effektivt hindra sökanden från att avvika, när det finns risk för avvikande. En sådan plats som avses i bestämmelsen kan vara en förläggning, ett privat hus, en lägenhet, ett hotell eller någon annan lokal som anpassats för att inkvartera sökanden.

Av den föreslagna regleringen, som alltså genomför artikel 9.1, följer att Migrationsverket får besluta att en asylsökande som har fyllt 16 år får bo enbart på en bestämd plats av hänsyn till allmän ordning eller om det behövs för att hindra den asylsökande från att avvika när det finns risk för avvikande. I avsnitt 11.4.6 behandlas den föreslagna regleringen, och bedömningen görs i det avsnittet att förslaget bör genomföras i svensk rätt för att implementera det nya omarbetade mottagandedirektivet. I stället för boendeskyldighet används dock begreppet rörelsebegränsning.

I avsnittet ovan har det konstaterats att det förhållande att en tredjelandsmedborgare ska genomgå screening utgör en sådan omständighet som faller inom begreppet allmän ordning och att det därmed finns förutsättningar att besluta om uppsikt eller förvar för personen i fråga i enlighet med Förvarsutredningens förslag.

Eftersom det enligt förslaget som genomför det nya omarbetade mottagandedirektivet är möjligt att besluta om rörelsebegränsning, med hänsyn till allmän ordning, finns det alltså förutsättningar att både besluta om uppsikt och förvar respektive rörelsebegränsning för varje enskild person som tillhör gruppen sökanden av internationellt skydd.

Enligt Förvarsutredningen behöver det, som också konstateras i avsnitt 11.4.8, vilket behandlar det nya omarbetade mottagandedirektivets regler om förvar, tydliggöras i lagstiftningen vilket regelverk som ska gälla i sådana situationer för att undvika att utlänningen omfattas av olika regler eller beslut. Enligt Förvarsutredningens mening bör, om en utlänning ska ställas under uppsikt i stället för att tas i förvar, föreskrifterna i uppsiktsbeslutet ha företräde framför de skyldigheter som kan följa av beslut med stöd av mottagandelagen. Skälet till detta är att åtgärderna inom ramen för uppsikt kan individanpassas på ett annat sätt med hänsyn till avvikanerisk och utlänningens situation i det enskilda fallet. Det kan t.ex. inom ramen för uppsikt bli aktuellt att begränsa det geografiska område som en utlänning får vistas inom till ett mindre område än län, som är det område som gäller enligt mottagandelagen. Det kan också handla om att anmälningsskyldighet vid uppsikt innebär mer frekventa anmälningstillfällen. Enligt Förvarsutredningen är det ändamålsenligt att avgränsningen mot beslut om uppsikt görs i själva mottagandelagen.²¹⁹

I avsnitt 11.4.8. görs bedömningen att Förvarsutredningens uppfattning att föreskrifterna i ett uppsiktsbeslut bör ges företräde framför skyldigheterna enligt den föreslagna mottagandelagen framstår som välgrundad, men att det – med hänsyn till det föreslagna datumet för mottagandelagens ikraftträdande – framstår som lämpligt att frågan om regelverkens inbördes förhållande hanteras i samband med den fortsatta beredningen av Förvarsutredningens och Mottagandeutredningens förslag. Det finns inte skäl att i detta sammanhang göra någon annan bedömning.

²¹⁹ SOU 2025:16 s. 296–297.

7.9.6 Om tiden för slutförande av screening

Bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 8.3 och 8.4 i screeningförordningen om tiden för slutförande av screeningen är direkt tillämpliga och föranleder inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Screening vid yttre gräns enligt artikel 5 ska enligt artikel 8.3 genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom sju dagar från det att den berörda personen omhändertas i området vid den yttre gränsen, landsätts på den berörda medlemsstatens territorium eller infinner sig vid gränsövergångsstället. För personer som avses i artikel 5.1 a på vilka artikel 22.1 och 22.4 i Eurodacförordningen är tillämplig gäller att om dessa personer fysiskt uppehåller sig vid den yttre gränsen i mer än 72 timmar, ska screeningen av dem genomföras därefter och screeningperioden förkortas till fyra dagar.

Enligt artikel 8.4 ska screening inom territoriet enligt artikel 7 genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras inom tre dagar från omhändertagandet av tredjelandssmedborgaren.

Bestämmelserna i artiklarna 8.3 och 8.4 om screeningprocessens längd är direkt tillämpliga och kräver därmed inte några författningsändringar.

Det sagda innebär att beslut om uppsikt eller förvar av tredjelandssmedborgare under screeningen, som längst kan gälla sju respektive tre dagar beroende på om screeningen utförs vid yttre gräns eller inom territoriet. Det fattade uppsikts- eller förvarsbeslutet ska därmed upphöra att gälla inom de tidsperioder som screeningförordningen föreskriver. Förvarsutredningens förslag tillåter uppsikt eller förvar under en längre tid än den föreskrivna tiden för screeningens slutförande (se avsnitt 3.5.2 om de föreslagna reglerna i denna del). Eftersom screeningförordningens bestämmelser om slutförande av screening är direkt tillämpliga krävs det dock inte några lagstiftningsåtgärder i detta syfte, utan tidsgränsen för uppsikts- eller förvarsbeslut följer direkt av förordningen.

När det gäller barn får de enligt Förvarsutredningens förslag som längst tas i förvar i sex dagar, vilket är en kortare tid än den tidsgräns om som längst sju dagar som gäller för slutförande av screening vid yttre gräns. Ett beslut om uppsikt eller förvar bör dock komma i fråga först efter att tidsgränsen för den i avsnitt 7.8.5 föreslagna möjligheten att besluta om kvarhållande har gått ut, dvs. som längst 24 timmar eller ett dygn. Uppsikt eller förvar kan således komma i fråga först efter att denna tid har löpt ut, och därför vara som längst i sex dygn, varför det inte heller i denna del krävs några lagstiftningsåtgärder.

7.9.7 Kontakt med personer som genomgår screening för rättslig rådgivning

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 8.6 om organisationers och andra personers kontakt med sökanden under pågående screening är direkt tillämplig och föranleder inte några författningsåtgärder. Möjligheten att begränsa tillträdet till personerna för organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning är redan delvis utnyttjad genom gällande rätt. Bestämmelser som ytterligare begränsar tillträdet bör inte införas.

Skälen för bedömningen

Av artikel 8.6 följer att organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning ska ha faktiskt tillträde till tredjelandsmedborgarna under pågående screening. Medlemsstaterna får enligt artikeln införa begränsningar av denna tillgång på grundval av nationell rätt om sådana begränsningar är objektivt nödvändiga av hänsyn till säkerhet, allmän ordning eller den administrativa förvaltningen av ett gränsövergångsställe eller en anläggning där screening utförs, under förutsättning att sådant tillträde därigenom inte allvarligt begränsas eller helt omöjliggörs.

Artikel 8.6 i screeningförordningen är direkt tillämplig och föranleder inte några författningsändringar.

De svenska bestämmelserna om säkerhet på förvar har nyligen varit föremål för en översyn. Av intresse i det här sammanhanget är att besök numera får kontrolleras dels genom att personal övervakar besöket, dels genom att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att det omöjliggör att föremål överlämnas. Av förarbetena framgår vidare att dessa två kontrollformer får kombineras om det finns behov av det.²²⁰ Bedömningen görs att denna översyn är tillräcklig för att upprätthålla säkerheten och den allmänna ordningen vid förvar och gränsövergångsställen. Möjligheten att i svensk rätt införa bestämmelser som begränsar tillgången till sökanden i förvar för organisationer och personer som tillhandahåller rådgivning har således redan utnyttjats i gällande rätt. Det finns därmed inte skäl att i dagsläget införa begränsningar i fråga om personer som befinner sig i en pågående screeningprocess, även om personerna inte alltid befinner sig i förvar.

7.9.8 Levnadsstandard

Bedömning: Artikel 8.8 kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 8.8. ska medlemsstaterna säkerställa att alla personer som genomgår screening får en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle, skyddar deras fysiska och psykiska hälsa och respekterar deras rättigheter enligt EU:s rättighetsstadga.

De nationella bestämmelserna om kvarhållande respektive uppsikt och förvar får anses vara av den natur att de garanterar personer som ska genom screening deras uppehälle och respekterar rättigheterna enligt EU:s rättighetsstadga. Som konstaterats i avsnitt 7.6 och 7.10.2 har även personer som ska genomgå screening rätt till viss sjukvård. Artikel 8.8 kräver därmed inte några ytterligare bestämmelser i nationell rätt.

²²⁰ Prop. 2024/25:161 s. 69-70.

7.10 Behov av kompletterande bestämmelser till de olika momenten i screeningprocessen

7.10.1 Inledande utgångspunkter

Screeningförfarandet innefattar, som angetts i avsnitt 7.5.1, en preliminär hälsokontroll, en preliminär sårbarhetskontroll, identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter i enlighet med artiklarna 15, 22, 23 och 24 i Eurodac-förordningen, om det inte redan har skett, en säkerhetskontroll, ifyllande av ett screeningformulär samt hänvisning till lämpligt förfarande (artikel 8.1).

Som utvecklats i avsnitt 3.2.1 har EU-förordningar allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Som följer av det nämnda avsnittet får en EU-förordning inte heller, om det inte särskilt anges, fyllas ut eller kompletteras med mer detaljerade materiella regler inom samma område. Även om EU-förordningar är direkt tillämpliga innehåller de dock ofta bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationell reglering.

I det följande diskuteras huruvida innehållet i de olika delarna i screeningprocessen såsom de är beskrivna i artiklarna 12–18 kräver kompletterande nationella bestämmelser.

En särskild fråga i detta sammanhang är användningen av tvångsmedel i samband med screening. Screeningförordningen reglerar inte vilka sådana som kan användas i samband med screening. I svensk rätt finns bestämmelser om bland annat vilka tvångsåtgärder som får vidtas i samband med in- och utreseresekontroll och vid inre utlänningskontroll samt hur sådana tvångsåtgärder ska utföras i 9 kap. UltL, 6 kap. UtlF och lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (se avsnitt 7.3 ovan för en närmare redogörelse för innehållet i dessa bestämmelser). Exempelvis får en polisman i samband med inresa eller vid en inre utlänningskontroll kroppsvisitera en utlänning för att ta reda på utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige.

Mot denna bakgrund finns det skäl att analysera förhållandet mellan de åtgärder som nämns ovan och det utrymme som screeningförordningen medger för att använda tvångsåtgärder, däribland kroppsvisitation, vid genomförande av screeningen och lämna förslag på eventuella kompletterande åtgärder och

bestämmelser. I denna analys bör beaktas den nuvarande regleringen om tvångsåtgärder med hänsyn till det nära samband som finns mellan å ena sidan regleringen om gränskontroller och inre utlänningskontroll och å andra sidan screeningförfarandet, oaktat om screeningen sker vid gräns eller inom territoriet. Här ska också beaktas de rättsakter som reglerar skyddet för grundläggande fri- och rättigheter (se avsnitt 3.3–4).

Frågan om hur personer ska hållas tillgängliga för screeningmyndigheterna och därmed vilka inskränkningar i deras rörelsefrihet som är ändamålsenliga och proportionerliga har behandlats i avsnitt 7.9 och berörs inte ytterligare i detta sammanhang.

7.10.2 Hälsokontrollen enligt artiklarna 12.1 och 12.2

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i screeningförordningen.

Bedömning: Hälsokontrollen enligt screeningförordningen bör inte vara förenad med några tvångsåtgärder.

Screeningsförordningens bestämmelser om rätt till viss vård kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Bestämmelsen i artikel 12.2 kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Skälen för bedömningen och förslaget

Inledande utgångspunkter

I artikel 12.1 anges att tredjelandsmedborgare som är föremål för screening enligt artiklarna 5 och 7 ska genomgå en preliminär hälsokontroll som ska utföras av kvalificerad medicinsk personal i syfte att fastställa eventuella behov av hälsovård eller isolering av folkhälsoskäl, om inte bedömningen i det enskilda fallet görs att det inte behövs någon ytterligare hälsokontroll under screeningen. Tredjelandsmedborgare som genomgår screening enligt artiklarna 5 och 7 ska ha tillgång till akutsjukvård och nödvändig behandling av

sjukdomar. Utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 24 i asylprocedurförordningen, får, för de tredjelands-medborgare som har ansökt om internationellt skydd, den hälsokontroll som avses i artikel 12.1 ingå i den hälsoundersökning som avses i artikel 24 i den förordningen (artikel 12.2). Frågan är om det finns skäl att i nationell rätt komplettera bestämmelsen om hälsokontroll.

Avsnittet inleds med en redogörelse för de bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar hälsoundersökningar av asylsökande och hälsokontroll vid inresa till landet samt de förslag som lämnats av Utredningen om stärkt framtida smittskydd respektive av Återvändandeutredningen, som är av intresse i sammanhanget.

Hälsoundersökning av asylsökanden och andra utlänningar

Enligt 7 § lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. är regionerna skyldiga att erbjuda asylsökande och vissa andra kategorier av utlänningar en hälsoundersökning. En sådan skyldighet finns också i 10 § lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Enligt den bestämmelsen ska en region erbjuda utlänningar som omfattas av lagen en hälsoundersökning, om det inte är uppenbart obehövligt.

Enligt nämnda lagrum i respektive lag meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om närmare föreskrifter om sådana hälsoundersökningar.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:11) om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. innehåller föreskrifter om hälsoundersökningens innehåll enligt de båda nämnda lagarna.

Undersökningen ska enligt 5 § nämnda föreskrifter leda till en bedömning av behovet av sådan hälso- och sjukvård och tandvård som regionen är skyldig att erbjuda. Den ska också leda till en bedömning av behovet av råd, stöd eller andra åtgärder enligt smittskyddslagen.

Enligt 6 § första stycket samma föreskrifter ska hälsoundersökningen innefatta ett samtal om den undersöktes hälsa med avseende på tidigare och nuvarande fysiska och psykiska hälsotillstånd. En del av samtalet ska avse hur hälsotillståndet kan

vara påverkat av den undersöktes psykosociala situation eller av traumatiska upplevelser.

Samtalet ska även enligt andra stycket innehålla frågor om den undersöktes vaccinationsstatus, exponering för smittrisk samt de övriga uppgifter som kan behövas från smittskyddssynpunkt. Frågorna ska ställas med utgångspunkt i den epidemiologiska situationen på de platser där den undersökte har vistats före ankomsten till Sverige.

Av tredje stycket samma paragraf följer att som en del i hälsoundersökningen ska kroppsundersökning och provtagningar göras, baserade på de behov som har framkommit vid samtalet.

Hälsoundersökningen enligt nämnda författningar är frivillig för den enskilde.

Smittskyddslagens bestämmelser om hälsokontroll vid inresa

När det gäller hot mot folkhälsan hänvisar artikel 2.1 i screeningförordningen till artikel 2.21 i gränskodexen, enligt vilken hot mot folkhälsan definieras som "en sjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i Världshälsoorganisationens internationella hälsostadga och andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar, om de omfattas av skyddsbestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaternas medborgare".

Smittskyddslagen innehåller bestämmelser om skydd för befolkningen mot smittsamma sjukdomar bland människor. I lagens första bestämmelse anges att samhällets smittskydd ska tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar (1 kap. 1 §). Lagen innehåller bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor (1 kap. 2 §). Smittskyddslagen innehåller bl.a. skyldigheter för enskilda och förutsättningar för ingripande med tvång i vissa undantagsfall samt bestämmelser om anmälningspliktiga sjukdomar och om smittspårning.

Med smittsam sjukdom avses i smittskyddslagen en sjukdom som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa (1 kap. 3 § första stycket smittskyddslagen).

Med allmänfarliga sjukdomar avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade (1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen).

Samhällsfarliga sjukdomar²²¹ är allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder (1 kap. 3 § tredje stycket smittskyddslagen).

De extraordinära smittskyddsåtgärderna i smittskyddslagen utgörs av hälsokontroll på platsen för inresan, karantän, avspärrning och förbud att resa ut ur landet (3 kap. 8–10 och 12 §§ smittskyddslagen).

Om det finns skäl att misstänka att någon som anländer till Sverige har smittats av en samhällsfarlig sjukdom, får smittskyddsläkaren besluta att denne samt andra personer som anländer med samma transportmedel ska genomgå hälsokontroll på platsen för inresan (3 kap. 8 § första stycket smittskyddslagen).

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att regeringen bedömde att det var lämpligt att smittskyddsläkaren fattar beslut i de fall då risken för smittspridning bedöms föreligga på grund av omständigheter i det enskilda fallet, t.ex. om någon eller några av passagerarna kommer från ett område där sjukdomen vunnit spridning eller när besättningen på flygplanet eller fartyget gjort iakttagelser som tyder på att någon passagerare bär på sjukdomen. Detsamma gäller personer som reser in i landet med t.ex. tåg, buss eller bil. Regeringen bedömde att smittskyddsläkaren är den instans som har bäst förutsättningar att i det enskilda fallet bedöma behovet av hälsokontroll vid platsen för inresa samt att följa upp ett sådant beslut och bedöma behovet av ytterligare åtgärder.²²²

Om det i ett visst geografiskt område skett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom får Folkhälsomyndigheten besluta att personer som anländer till Sverige från detta område samt andra personer som anländer med samma transportmedel ska genomgå

²²¹ Vilka sjukdomar som är klassificerade som allmänfarliga respektive samhällsfarliga anges i bilaga 1 respektive 2 till smittskyddslagen. För att klassificera en sjukdom som allmänfarlig respektive samhällsfarlig krävs alltså att sjukdomen förs in i respektive bilaga, vilket görs genom en lagändring.

²²² Prop. 2003/04:158 s. 62.

hälsokontroll på platsen för inresan (3 kap. 8 § andra stycket smittskyddslagen). För bestämmelsens tillämpning krävs inte att det föreligger risk för smittspridning på grund av omständigheter i ett enskilt fall. Det handlar i stället om att en sjukdom har fått en sådan spridning inom ett visst geografiskt område att det kan finnas skäl att besluta att samtliga personer som vistats inom detta område under en viss tidsperiod ska bli föremål för hälsokontroll. Regeringen menade att en sådan långtgående åtgärd främst aktualiseras om WHO rekommenderat att hälsokontroll ska genomföras för inresande från vissa länder eller om en sådan åtgärd har rekommenderats inom EU. Folkhälsomyndighetens beslut om hälsokontroll måste omprövas kontinuerligt både avseende om behovet hälsokontroll kvarstår och av det eller de områden som omfattas. Ett beslut om hälsokontroll torde endast kunna bestå under en kortare tidsperiod.²²³

Hälsokontrollen bör enligt förarbetena till bestämmelsen begränsas till att sjukvårdspersonal samtalar med envar av passagerarna och under samtalen gör iakttagelser beträffande förekomsten av eventuella sjukdomssymptom. Någon mer ingripande undersökning av varje resenär bör alltså inte komma i fråga.²²⁴ I 3 kap. 8 § tredje stycket smittskyddslagen anges därför uttryckligen att hälsokontrollen inte får vara förenad med frihetsberövande eller innefatta provtagning eller annan åtgärd som innebär kroppsligt ingrepp.

Om den som utför hälsokontrollen anser att en mer ingripande undersökning bör genomföras och detta inte kan genomföras på frivillig väg, kan smittskyddsläkaren besluta om karantän eller tillfällig isolering eller hos förvaltningsrätten ansöka om tvångsundersökning.

Om det finns risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom får smittskyddsläkaren besluta att den som har eller kan antas ha varit utsatt för smitta av sjukdomen ska hållas i karantän (se 3 kap 9 § första stycket smittskyddslagen).

Smittskyddsläkaren får besluta om tillfällig isolering om den som bär på eller misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom och genom sitt beteende utsätter någon annan för omedelbar risk att smittas (5 kap. 3 § smittskyddslagen). En skillnad mellan karantän och

²²³ Prop. 2003/04:158 s. 63–64.

²²⁴ Prop. 2003/2004:158 s. 64.

tillfällig isolering är att det för ett beslut om att sätta någon i karantän endast krävs att det kan antas att personen varit utsatt för smitta, medan det för ett beslut om tillfällig isolering krävs att det kan misstänkas att personen är smittad och genom sitt beteende utsätter någon annan för en omedelbar risk att smittas.

Smittskyddsläkaren kan också, som nämnts ovan, hos förvaltningsrätten ansöka 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. Vid undersökningen får inte förekomma ingrepp som kan förorsaka annat än obetydligt men (3 kap. 2 § första och andra styckena smittskyddslagen). Vilka undersökningar och prov som ska göras respektive tas vid en tvångsundersökning får avgöras från fall till fall. Ibland kan det vara tillräckligt med endast klinisk diagnos, medan det i andra fall kan krävas någon form av provtagning. Mindre ingrepp som t.ex. provtagning från saliv, urin, avföring eller blod får tålas av den enskilde. Däremot får ingrepp som kan riskera den enskildes hälsa eller i övrigt förorsaka annat än obetydliga men inte genomföras.²²⁵

Regeringen konstaterade i förarbetena till den nu gällande smittskyddslagen att tvångsundersökning aldrig kan vara motiverad om risken att andra kan smittas är obetydlig, utan det måste finnas en påtaglig risk för att detta kan inträffa. Här bör göras en individuell bedömning med utgångspunkt i omständigheterna kring den enskilde.²²⁶

Regeringen konstaterade vidare i nämnda förarbeten att tvångsundersökning innebär ett sådant betydande integritetsintrång att beslut bör fattas av domstol. Det som talar för en domstolsprövning var enligt regeringen bl.a. de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar ett domstolsförfarande och att en rättslig prövning torde innebära att en mer enhetlig praxis utvecklas rörande i vilka fall tvångsundersökning kan anses befogad. Vad som enligt regeringen kan tala emot domstolsprövning är att det kan föreligga ett smittskyddsintresse av att snabbt få till stånd en läkarundersökning. Ett alternativ som övervägdes var därför att

²²⁵ Prop. 2003/04:30 s. 219-220.

²²⁶ Prop. 2003/04:30 s. 129.

smittskyddsläkaren skulle kunna fatta beslut om tvångsundersökning som skulle kunna överklagas av den enskilde. Ett sådant överklagandeförfarande skulle dock i praktiken vara betydelselöst eftersom snabbhetsintresset torde kräva att undersökningen genomförs omedelbart.²²⁷

Utredningen om stärkt framtida smittskydd

I delbetänkandet *Stärkt pandemiberedskap* (SOU 2025:48) föreslår Utredningen om stärkt framtida smittskydd bl.a. att bestämmelsen i 3 kap. 8 § tredje stycket smittskyddslagen om att en hälsokontroll inte får vara förenad med frihetsberövande eller innefatta provtagning eller annan åtgärd som innebär kroppsligt ingrepp ersätts med bestämmelser om vad en hälsokontroll vid inresa innebär.

Det föreslås att det ska anges uttryckligen i smittskyddslagen att hälsokontrollen innefattar ett samtal om personens nuvarande fysiska hälsotillstånd, tillsammans med frågor om exponering för smitta och de övriga uppgifter som kan behövas från smittskyddssynpunkt. Om det finns anledning till det ska personen enligt förslaget uppmanas att låta en läkare göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Om personen inte medverkar till undersökningen eller provtagningen föreslås den omständigheten tillmätas den betydelse som omständigheterna motiverar för beslut om ytterligare smittskyddsåtgärder.

Utredningen noterar i detta sammanhang att det redan av 2 kap. 6 och 20–22 §§ regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp och att detta skydd endast får begränsas genom lag, varför bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 8 § tredje stycket bedöms kunna utgå. Någon ändring i sak avses således inte med utredningens förslag.²²⁸

Utredningen bedömde vidare att det inte finns behov av någon tvångsåtgärd som uttryckligen tar sikte på temperaturmätning eller annan provtagning vid inresa eller någon frihetsberövande tvångsåtgärd utöver de åtgärder som redan är tillgängliga i smitt-

²²⁷ Prop. 2003/04:30 s. 129–130.

²²⁸ SOU 2025:48 s. 359–361.

skyddslagen. När det gäller temperaturmätning menade utredningen att det är ett trubbigt verktyg för att fånga upp personer som kan bära på en viss samhällsfarlig sjukdom, bl.a. med hänsyn till att en smittad person kan vara feberfri under hela eller delar av den smittsamma perioden och att förhöjd temperatur kan bero på andra infektiösa och icke-infektiösa sjukdomar liksom normala variationer.²²⁹

I fråga om provtagning i samband med hälsokontroll anförde utredningen bl.a. följande.²³⁰

Det kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet röra sig om en inte obetydlig tid från provtagning till svar om man räknar in tid för transport och analys av provet. Såväl platsen för hälsokontrollen och vad det är för potentiellt smittämne (som styr vilket laboratorium som kan utföra analysen) är faktorer som påverkar hur lång tid det tar. Under denna tid behöver personen vistas på ett sätt som gör att han eller hon inte riskerar att smitta någon annan.

För att säkerställa att eventuell ytterligare smittspridning inte kan ske kommer det därför sannolikt ändå vara nödvändigt att fatta beslut om någon form av tvångsåtgärd som innebär begränsning i rörelsefriheten. Sådana möjligheter finns redan i dag i smittskyddslagen. En smittskyddsläkare kan under vissa förutsättningar t.ex. fatta beslut om karantän eller tillfällig isolering. Exempelvis kan karantän bedömas nödvändigt för personer som så nyligen exponerats för smitta att negativt testresultat kan förväntas oavsett om personen har smittats eller inte och oavsett om provtagning skett med tvång eller frivilligt.

Om en person sätts i karantän eller i tillfällig isolering finns det enligt utredningens bedömning, för det fall smittskyddsläkaren bedömer att tvångsundersökning behövs, tid att via förvaltningsrätten ansöka om sådan enligt bestämmelserna om tvångsundersökning i 3 kap. smittskyddslagen. Enligt utredningen föreligger det därför inte tillräckligt starka skäl att frångå det förfarande som finns i dag.²³¹

Utredningen föreslår vidare bl.a. att bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa enligt 3 kap. 8 § andra stycket smittskyddslagen ändras på så sätt att en något större krets av inresande kan bli föremål för hälsokontroll efter beslut av Folkhälsomyndigheten. I stället för att det ska ha skett ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom i ett visst geografiskt område ska det räcka att det finns en grundad anledning

²²⁹ SOU 2025:48, 356.

²³⁰ SOU 2025:48 s. 358.

²³¹ SOU 2025:48 s. 359.

att anta att det pågår ett utbrott. Vidare kan även personer som anländer till Sverige från ett område som står i nära förbindelse med det aktuella geografiska området enligt förslaget omfattas av hälsokontrollen.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Förslag om provtagning med tvång vid utresa

Återvändandeutredningen har i sitt slutbetänkande *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslagit en ny lag som ger möjlighet att med tvång provta en utlänning för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Syftet är att en sådan möjlighet ska bidra till att ett fungerande återvändande kan upprätthållas även under en pågående pandemi. Provtagning föreslås få ske för sådana sjukdomar som är upptagna i bilagan till lagstiftningen. För att en sjukdom ska få föras in i bilagan krävs dels att den är klassificerad som allmänfarlig enligt smittskyddslagen, dels att den innebär ett särskilt hinder för återvändandet. Så är fallet om mottagarländer ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen vid inresa i landet i en sådan omfattning och med en sådan varaktighet att möjligheterna att verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring begränsas avsevärt och att en möjlighet till provtagning med tvång kan förväntas avhjälpa detta hinder.

Beslutet om provtagning föreslås få fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och kunna överklagas till migrationsdomstol.

Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Artikel 12.1 bör i nationell rätt kompletteras med en bestämmelse om hälsokontrollens närmare innehåll

Bestämmelserna i artikel 12.1 om den preliminära hälsokontrollen i screeningförfarandet är allmän hållen och anger endast att hälsokontrollen syftar till att fastställa eventuella behov av hälsovård eller isolering av folkhälsoskäl.

Som konstaterats i avsnitt 7.5.2 om ansvarig myndighet för hälsokontrollen enligt screeningförfordningen kan denna kontroll

antas ha vissa likheter med den hälsoundersökning som regionerna ska erbjuda asylsökanden och andra utlänningar enligt de ovan nämnda regelverken på området.

Vidare kan också paralleller dras till den hälsokontroll som ska göras vid platsen för inresan enligt de ovan behandlade bestämmelserna i 3 kap. 8 § första respektive andra stycket smittskyddslagen.

Som följer av redogörelsen ovan baseras en hälsokontroll vid inresa enligt smittskyddslagen respektive en hälsoundersökning som regionerna ska erbjuda asylsökanden och andra utlänningar på ett samtal med den enskilde om dennes hälsotillstånd, exponering för smittrisk samt de övriga uppgifter som kan behövas från smittskyddssynpunkt.

Ett samtal med motsvarande innebörd bör utgöra grunden i den hälsokontroll som ska göras enligt screeningförordningen för att uppnå det i artikel 12.1 angivna syftet med kontrollen, dvs. fastställa eventuella behov av hälsovård eller isolering av folkhälsoskäl. När det gäller hälsovård torde samtalet främst avse behov av akut-sjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar (se sista meningen i artikel 12.1). Det kan dock i det enskilda fallet finnas anledning till en kroppsundersökning, blodprovstagning eller annat liknande förfarande.

Eftersom bestämmelsen i artikel 12.1 endast anger syftet med hälsokontrollen och inte vilka moment som ska ingå i en sådan kontroll finns det därför skäl att i nationell rätt komplettera bestämmelsen om hälsokontrollens närmare innehåll. Detta gäller både i förhållande till behovet av hälsovård och om det finns anledning att vidta åtgärder för att avvärja hot mot folkhälsan. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att det i föreskrifter anges mer i detalj vad en hälsokontroll enligt 12.1 screeningförordningen ska bestå i. Med hänsyn till att artikel 12.1 helt saknar bestämmelser om hälsokontrollens innehåll görs bedömningen att det inte är fråga om sådana föreskrifter om verkställighet av lag som enligt 8 kap. 7 § regeringsformen får meddelas av regeringen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därmed bemyndigas att meddela föreskrifter om hälsokontrollens innehåll.

Ett sådant bemyndigande bör införas i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändig

tillstånd, i vilka lagar det i avsnitt 7.5.2 har föreslagits att regionernas ansvar för att utföra hälsokontrollen ska föras in i. Det framstår som lämpligt att Socialstyrelsen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om Nedan behandlas frågan om hälsokontrollen enligt screeningförordningen ska förenas med tvångsåtgärder.

En hälsokontroll enligt screeningförordningen bör inte förenas med några tvångsåtgärder

Som föreslagits ovan bör det i föreskrifter anges vad en hälsokontroll enligt förordningen ska bestå i. Även om ett samtal om personens hälsotillstånd och exponering för smittrisk bör utgöra basen för en sådan kontroll kan det inte uteslutas att det i det enskilda fallet kan det, som nämnts ovan, finnas behov av provtagning eller andra åtgärder för att säkerställa att en person t.ex. inte bär på en sådan sjukdom som utgör ett hot mot folkhälsan.

Som utvecklats i avsnitt 3.3 är var och en enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. I uttrycket kroppsligt ingrepp omfattas läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas kroppsbesiktning. JO har även, som redovisats i avsnitt 3.3, uttalat att temperaturtagning, även om termometern inte vidrör den undersöktes kropp, faller in under begreppet kroppsligt ingrepp i regeringsformens mening.

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är påtvingat. För att ett kroppsligt ingrepp inte ska anses påtvingat måste det finnas en verklig möjlighet för den enskilde att välja om han eller hon vill gå med på ingreppet eller avstå.

Medicinska ingrepp och utan fritt och informerat samtycke från patienten är vidare ett ingrepp i patientens rätt till privatliv som skyddas enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Provtagning eller andra åtgärder som utgör ett kroppsligt ingrepp och som genomförs med tvång kan också innebära ett sådant frihetsberövande som avses i 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 5 i Europakonventionen (i det senare fallet skulle det kunna vara fråga om ett frihetsberövande i syfte att tvinga personen att fullgöra en i lag föreskriven skyldighet enligt punkt 1 b i artikel 5).

Som utvecklats i avsnitt 3.3 får skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen begränsas genom lag (2 kap. 20–22 §§). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att begränsningar av skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att de aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Även skyddet för privatliv i artikel 8 i Europakonventionen får begränsas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. skydd för hälsa eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Enligt artikel 5 har den som berövats friheten rätt att få lagligheten av beslutet prövat av domstol.

Som behandlats ovan ingår läkarundersökning och provtagningar i en hälsoundersökning enligt lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive i lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. En sådan undersökning är frivillig för den enskilde.

Ett av syftena med hälsokontrollen enligt 12.1 i screeningförordningen är att fastställa eventuella behov av hälsovård. Med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet mot kroppsliga ingrepp bör provtagning eller andra kroppsliga ingrepp för att bedöma den enskildes hälsotillstånd i de fall det *inte* finns misstanke om att denne bär på en samhällsfarlig sjukdom som utgör ett hot mot folkhälsan enbart komma till stånd på frivillig väg. Det bör alltså vara frivilligt för den enskilde att genomgå en sådan undersökning som avser kroppsligt ingrepp. Om personen i fråga motsätter sig sådana ingrepp för att fastställa dennes behov av vård ska det därmed inte vara möjligt att med tvång företa någon läkarundersökning eller annat kroppsligt ingrepp såsom provtagning.

Kroppsliga ingrepp med tvång kan däremot övervägas för att förhindra att en person som bär på en samhällsfarlig sjukdom för smittan vidare till andra personer i Sverige, vilket är det andra syftet med hälsokontrollen enligt artikel 12.1 i screeningförordningen. Det rör sig alltså om att hindra spridning av en sjukdom som kan få allvarliga konsekvenser för folkhälsan. Att förhindra spridning av en samhällsfarlig sjukdom är ett berättigat intresse som väger tungt i förhållande till det ingrepp i den personliga integriteten som en tvångsundersökning innebär.

Regeringen gjorde i samband med att bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa infördes i smittskyddslagen bedömningen att det i de allra flesta fall kan antas att den som med fog kan misstänkas vara smittad av en samhällsfarlig sjukdom låter sig undersökas frivilligt. Utredningen om stärkt framtida smittskydd delade denna uppfattning och framförde att erfarenheterna från covid-19-pandemin inte ger någon anledning att frånga denna bedömning.²³²

I dag finns en ordning med hälsokontroll vid platsen för inresa enligt de förutsättningar som anges i 3 kap. 8 § smittskyddslagen. Hälsokontrollen ska i första hand utgöras av ett samtal med den som är föremål för kontrollen. Vid behov av vidare undersökning och behov av eventuella ytterligare åtgärder, såsom blodprovstagning, kan – om undersökningen inte kan genomföras på frivillig väg – smittskyddsläkaren ansöka om tvångsundersökning samt besluta om karantän eller isolering enligt de förutsättningar som följer av ovan behandlade bestämmelser i smittskyddslagen. Utredningen om stärkt framtida smittskydd har inte funnit skäl att föreslå någon ändring av denna ordning, och har i denna del föreslagit endast ett förtydligande av innebörden av hälsokontrollen enligt 3 kap. 8 § smittskyddslagen.

De nu gällande bestämmelserna i smittskyddslagen måste anses tillräckliga för att avgöra om en person bär på en sjukdom som utgör ett hot mot folkhälsan och för att skydda samhället mot spridning av en sådan sjukdom. Utredningen om stärkt framtida smittskydd har i sitt delbetänkande konstaterat att det saknas skäl att förordna om kroppsliga ingrepp, såsom provtagning med tvång eller temperaturmätning vid inresa. De skäl som utredningen anför, och vilka har redovisats ovan, har även bäring i detta sammanhang. Sammantaget finns det därför inte skäl att förena en hälsokontroll enligt screeningförordningen med någon tvångsåtgärd – utöver de möjligheter som följer av smittskyddslagens bestämmelser – i syfte att avgöra om personen utgör ett hot mot folkhälsan.

Eftersom det följer av 2 kap. 6 och 20–22 §§ regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp och att detta skydd endast får begränsas genom lag finns det inte skäl att förordna om att det ovan föreslagna bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen

²³² Prop. 2003/04:158 s. 67 och SOU 2025:48 s.354.

bestämmer att meddela föreskrifter om hälsokontrollens innehåll inte får avse tvångsåtgärder.

Rätt till vård och hälsokontroll enligt asylprocedurförordningen

Av artikel 12.1 följer som angetts ovan att personer som genomgår screening har rätt till akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar. I sammanhanget kan det därför noteras att om hälsokontrollen skulle visa att personen har behov av vård följer det av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd att regionerna har ansvar för att ge vård i den omfattning som följer av respektive lag, vilket bl.a. avser vård som inte kan anstå (se avsnitt 7.7). Den region där personen vistas är ansvarig för att ge denna vård (3 respektive 4 § i respektive lag). Även om en person som genomgår screening enligt artikel 5 i screeningförordningen inte ska ges tillstånd att resa in i landet (se artikel 6 och avsnitt 7.7), måste personen anses vistas i den region där screeningen genomförs. Någon ytterligare reglering i detta avseende krävs således inte för att tillgodose behovet av eventuell ytterligare vård.

Artikel 12.2 anger att hälsokontrollen enligt artikel 12.1 kan – för de personer som ansökt om internationellt skydd – ingå i hälsokontrollen som ska genomföras enligt artikel 24 i asylprocedurförordningen. Bestämmelsen är direkt tillämplig och kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

7.10.3 Sårbarhetskontrollen enligt artiklarna 12.3–5

Bedömning: Sårbarhetskontrollen enligt artiklarna 12.3 och 12.4 i screeningförordningen kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Sårbarhetskontrollen bör inte vara förenad med några tvångsåtgärder.

Screeningsförordningens bestämmelser om rätt till viss vård föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

Bestämmelsen i artikel 12.5 kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Som angetts i avsnitt 7.5.1 följer det av artikel 12.3 i screeningförordningen att tredjelandsmedborgare som genomgår screening enligt artiklarna 5 och 7 ska genomgå en preliminär sårbarhetskontroll av specialiserad personal vid screeningmyndigheterna som är utbildad för det ändamålet, i syfte att identifiera om en tredjelandsmedborgare kan vara en statslös person, sårbar eller ett offer för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller har särskilda behov i den mening som avses i återvändandedirektivet, artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet och artikel 20 i asylprocedurförordningen.

Skäl 38 i screeningförordningen innehåller en icke uttömmande uppräknig av personer som kan anses vara sårbara, vilken innefattar gravida kvinnor, äldre personer, familjer med en ensamstående förälder, personer med en omedelbart identifierbar fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, personer som synligt har utsatts för psykiska eller fysiska trauman och ensamkommande barn.

I artikel 24 i det nya omarbetade mottagandedirektivet anges att följande personkategorier sannolikt har särskilda mottagandebehov: underåriga, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, äldre, gravida, homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella personer, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer med allvarliga sjukdomar, personer med psykiatriska tillstånd, inklusive posttraumatiskt stressyndrom samt personer som har utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel offer för könsrelaterat våld, kvinnlig könsstympning, barnäktenskap eller tvångsäktenskap, eller våld med sexuella, könsrelaterade, rasistiska eller religiösa motiv. Artikel 25 i samma direktiv anger bl.a. att för ett effektivt genomförande av artikel 24 ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att en person har ansökt om internationellt skydd individuellt bedöma huruvida sökanden har särskilda mottagandebehov samt att bedömningen ska

utföras av utbildad personal inom 30 dagar från det att ansökan om internationellt skydd gjordes.

Artikel 20 i asylprocedurförordningen reglerar frågan om sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier.

I likhet med hälsokontrollen som regleras i artikel 12.1 är bestämmelsen om sårbarhetskontroll i artikel 12.3 allmänt hållen och anger endast syftet med kontrollen, dvs. att identifiera personer som är sårbara eller har särskilda behov. Det saknas således reglering i förordningen om hur sårbarhetskontrollen ska genomföras och vilka moment som ska ingå i den. Det finns därför i sig utrymme i nationell rätt att komplettera förordningens bestämmelse i artikel 12.3 med nationella bestämmelser om sårbarhetskontrollens genomförande.

Som angetts ovan är det fråga om ett flertal grupper av personer med vitt skilda behov som kan anses vara sårbara. I vissa fall kan det med enkelhet konstateras att en person faller inom denna kategori, t.ex. vad gäller ensamkommande barn. I andra fall kan det vara mer komplicerat att avgöra om en person är att anse som sårbar. En person kan också vara sårbar av flera anledningar. I fråga om en person som t.ex. misstänks vara offer för människohandel kan det krävas flera samtal med den enskilde och annan utredning, såsom hur dennes resväg till Sverige har sett ut, för att komma fram till denna slutsats.

Eftersom personer med vitt skilda behov kan anses vara sårbara är det därför förenat med svårigheter att slå fast ett enhetligt förfarande för identifiering av sårbara personer. Det bör i stället vara omständigheterna i det enskilda fallet som avgör hur sårbarhetskontrollen närmare bör utföras av de myndigheter som är ansvariga för denna kontroll (om ansvariga myndigheter, se avsnitt 7.5.2). Kompletterande bestämmelser i nationell rätt till artikel 12.1 bör därför inte införas. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att införa några tvångsåtgärder gentemot den enskilde för att myndigheterna ska kunna genomföra sårbarhetskontrollen. Detta dels med beaktande av syftet med kontrollen, dels då kontrollens utförande, som konstaterats, kan variera stort från fall till fall.

I artikel 12.4 anges att om det finns tecken på sårbarhet eller särskilda mottagande- eller förfarandebeständigheter ska den berörda tredjelandsmedborgaren i god tid få lämpligt stöd vid lämpliga anläggningar med hänsyn till vederbörandes fysiska och psykiska

hälsa. Underåriga ska ges stöd på åldersanpassat sätt av särskilt utbildad, i samarbete med nationella barnskyddsmyndigheter. Det eventuella behov av nationella kompletterande bestämmelser till artikel 20 i asylprocedurförordningen respektive nationella bestämmelser avseende genomförandet av artikel 25 i det nya omarbetade mottagandedirektivet behandlas i avsnitt 5.3.8. respektive 11.4.19. Återvändandedirektivets bestämmelser i detta avseende har vidare genomförts i svensk rätt (se avsnitt 12.3.3). Artikel 12.4 kräver utöver detta inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Utan att det påverkar den bedömning av särskilda mottagandebeständ som krävs enligt det nya omarbetade mottagandedirektivet, den bedömning av särskilda förfarandebeständ som krävs enligt asylprocedurförordningen och den sårbarhetskontroll som krävs enligt återvändandedirektivet, får den preliminära sårbarhetskontrollen enligt artikel 12.5 ingå i de sårbarhetsbedömningar och särskilda förfarandebeständ som föreskrivs i den förordningen och de direktiven. Bestämmelsen i artikel 12.5 är direkt tillämplig och kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

7.10.4 Identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14

Förslag: En polisman eller en särskilt förordnad passkontrollant ska få kroppsvisitera en person som ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1 och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på personens identitet.

När tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen bistår Polismyndigheten vid screeningen har de samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

En åtgärd som enbart innebär att ett föremål som en person har med sig undersöks bör även få genomföras av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman eller av en anställd vid Migrationsverket.

De särskilda regler om verkställighet som gäller vid en kroppsvisitation som utförs i samband med en inresekontroll (9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen) bör vara tillämpliga även vid en kroppsvisitation i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt screeningförordningen.

Bedömning: Det bör i nuläget inte införas en rätt att genomsöka transportmedel eller i nuläget övervägas att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1.

Bestämmelserna i artiklarna 14.2–14.6 kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Screeningförordningens bestämmelser om identifiering eller verifiering av identitet

Artikel 14 i screeningförordningen innehåller, som utvecklats i avsnitt 7.5.1 bestämmelser om identifiering eller verifiering av identitet. Begreppen identifiering respektive verifiering definieras i artiklarna 2.2–3, som behandlas i avsnitt 7.4.

I den mån det inte redan har skett i samband med tillämpningen av artikel 8 i gränskodexen ska enligt artikel 14.1 identiteten på tredjelandsmedborgare som genomgår screening verifieras eller fastställas i förekommande fall med hjälp av

- a) identitetshandlingar, resehandlingar eller annan dokumentation,
- b) uppgifter eller information som tillhandahållits av eller erhållits från den berörda tredjelandsmedborgaren, och
- c) biometriska uppgifter.

Artikel 8 i gränskodexen reglerar in- och utresekontroll av personer och dess innehåll finns närmare beskrivet i avsnitt 7.2.1. Artiklarna 14.2–14.6 i screeningförordningen föreskriver, som utvecklats i avsnitt 7.5.1, att sökningar i CIR och SIS samt i förekommande fall

i nationella databaser som tillämpas i enlighet med nationell rätt ska utföras i samband med identifiering eller verifiering av identitet samt hur sökningar i databaserna CIR och SIS närmare ska genomföras (om CIR och SIS, se avsnitt 7.2.2 ovan). CIR har ännu inte tagits i bruk (se avsnitt 8.3.1). Sökningar i olika databaser i samband med en inresekontroll enligt dagens regelverk görs i bl.a. SIS (se avsnitt 7.2.2).

Användning av tvångsmedel i samband med inresekontroll och inre utlänningskontroll i identifieringssyfte

Som följer av avsnitt 7.3.3 får en polisman i samband med inresekontroll enligt gränskodexen kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlännings identitet (9 kap. 2 § första stycket UtlL). Om en utlänning vid en inre utlänningskontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman använda samma tvångsmedel för att söka efter sådana handlingar (9 kap. 9 a § första stycket UtlL, se avsnitt 7.3.5).

Om en utlänning vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman kroppsvisitera utlännings utlännings eller genomöka ett transportmedel enligt de förutsättningar som anges i 5 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (se avsnitt 7.3.7).

Behovet av kompletterande nationella bestämmelser till artikel 14.1

I artikel 9.2 föreskrivs en skyldighet för tredjelandsmedborgare att under screeningen uppge sitt namn, födelsedatum, kön och nationalitet och tillhandahålla handlingar och information i förekommande fall som kan styrka dessa uppgifter samt lämna biometriska uppgifter enligt vad som anges i Eurodacförfordningen. Förfordningen innehåller dock inte några bestämmelser om tvångsåtgärder som kan vidtas om personen i fråga inte frivilligt lämnar uppgifter och tillhandahåller handlingar.

Om en person som ska genomgå screening inte medverkar till att klargöra sin identitet är det av vikt att ansvarig screeningmyndighet har möjlighet att använda olika kontrollåtgärder som kan vara avgörande för att kunna identifiera personen. En fungerade screeningprocess bygger på att identiteten på de personer som ska genomgå processen så långt det är möjligt fastställs. Det främsta verktyget för att klarlägga en utlännings identitet är normalt genom hans eller hennes hemlandspass eller andra identitetshandlingar som utfärdats av en behörig myndighet i hemlandet.

Tillvägagångssättet som föreskrivs i artikel 14.1 om identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1 har stora likheter med den kontroll som i dag sker vid yttre gräns enligt gränskodexens regler respektive i de åtgärder som kan vidtas vid en inre utlänningskontroll i syfte att fastställa en persons identitet. De tvångsåtgärder som kan användas vid en sådan kontroll för att fastställa en utlännings identitet bör därför vara vägledande för vilka åtgärder som i detta syfte ska kunna användas vid screening, såväl vid yttre gräns som inom territoriet.

Det bör därför införas en möjlighet till kroppsvisitation som motsvarar den befogenhet till kroppsvisitation som gäller i samband med inresekontroll enligt gränskodexen. Därmed bör befogenheten inte få användas rutinmässigt, utan endast om det kan antas att utlänningsen bär pass eller andra identitetshandlingar på sig som han eller hon inte visar upp (se avsnitt 7.3.3).

Den föreslagna åtgärden måste ställas mot den inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som den innebär. Som angetts i avsnitt 3.4 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). För andra än svenska medborgare får skyddet begränsas genom lag utan de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen (2 kap. 25 § första stycket 3 regeringsformen).

I artikel 8.1 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation är en åtgärd som inskränker rätten till skydd för privatlivet. Sådana inskränkningar godtas endast om de har stöd i lag och om de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott (artikel 8.2).

För att åtgärden ska vara tillåten ska det alltså finnas ett angeläget samhälleligt behov av den. Inskränkningen måste också stå i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose.

Med kroppsvisitation avses, som angetts ovan, en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig. Även en undersökning av det som någon bär med sig, t.ex. en väska, räknas hit. En sådan undersökning innebär ett visst besvär och en viss tidsutdräkt för den kontrollerade. Som anges i det föregående kan åtgärden dock vara ett viktigt verktyg för att klarlägga en persons identitet i samband med genomförandet av screening. Det är rimligt att myndigheterna kan kroppsvisitera en person som ska genomgå screening och som inte frivilligt överlämnar pass eller andra handlingar. Det finns inte några mindre ingripande åtgärder som är lika lämpade och effektiva för ändamålet. Ändamålet med åtgärden får anses godtagbart och den föreslagna befogenheten kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt. Behovet av att kunna kroppsvisitera en person för att söka efter identitetshandlingar i samband med screening väger tyngre än behovet av skydd för den enskildes integritet. Därmed är förslaget förenligt med både regeringsformen och Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen är tillämplig även på barn, såväl i sällskap med sina vårdnadshavare som ensamma. En grundläggande utgångspunkt är att enskilda inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. Det är även grundläggande att all lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen som gäller som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Enligt konventionen ska det vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig åtgärderna vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (artikel 3). Vidare gäller bl.a. att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv (artikel 16).

Barn har i nationell rätt inte undantagits från de ovan redovisade bestämmelserna i utlänningslagen om kroppsvisitation. Som skäl för detta har bl.a. anförts att för att barn ska kunna skyddas, vilket också är ett åliggande enligt barnkonventionen, bör de kunna identifieras i ett så tidigt skede som möjligt. Även med beaktande av det integritetsintrång som åtgärderna innebär för barnet och den

restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn, har regeringen därför vid en intresseavvägning ansett att barn inte bör undantas från bestämmelserna om kroppsvisitation.²³³ Det bör i sammanhanget dock framhållas att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver när det blir aktuellt att vidta en åtgärd mot ett barn (1 kap. 10 § UtlL). Om en åtgärd direkt eller indirekt rör ett barn ska det alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen (se avsnitt 3.4.5). Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand. Åtgärder ska genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt.

Det bör alltså införas en möjlighet att kroppsvisitera en person som ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1 och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande. Av bestämmelsen bör framgå – i likhet med vad som följer av 9 kap. 2 § första stycket UtlL – att kroppsvisitation och undersökning av bagage endast får vidtas i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet.

Kroppsvisitationen bör i första hand utföras av en polisman i likhet med vad som gäller enligt 9 kap. 2 § första stycket respektive 9 kap. 9 a § första stycket UtlL. Vid genomförande av motsvarande tvångsåtgärd vid inresa gäller att när inresekontrollen sköts av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen har de samma befogenheter som en polisman har att genomföra en sådan åtgärd. Det framstår som ändamålsenligt att även andra gränskontrolltjänstemän²³⁴ än polismän kan utföra den aktuella åtgärden. Det bör därför uttryckligen följa av lag – i likhet med bestämmelsen i 9 kap. 2 § UtlL – att även denna kategori kan utföra kroppsvisitation. I samman-

²³³ Se t.ex. prop. 2023/24:12 s. 17 om de överväganden som gjordes i fråga om införande av kroppsvisitation i samband med inre utlänningskontroll.

²³⁴ Gränskontrolltjänsteman definieras i artikel 2.14 i gränskodexen som en offentlig tjänsteman som i enlighet med nationell rätt tjänstgör vid ett gränsövergångsställe eller längs gränsen eller i omedelbar närhet av en sådan gräns och som enligt gränskodexen och nationell rätt utför gränskontroll.

hanget kan noteras att en särskilt förordnad passkontrollant utför screening inom Polismyndighetens ansvar och uppdrag, medan tull-tjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen bistår vid screeningen enligt vad som angetts i avsnitt 7.5.2.

En åtgärd som enbart innebär att ett föremål som en person har med sig undersöks bör dock även få genomföras av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman eller en anställd vid Migrationsverket (se 9 kap. 9 a § andra stycket UtL).

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

I sammanhanget bör framhållas att det, som nämnts ovan, av screeningförordningen följer att identifiering enligt artikel 14.1 ska göras i den utsträckning det inte har gjorts enligt reglerna i gränskodexen. Det bör således inte förekomma att en person genomgår kroppsvisitation både enligt de nationella regler som kompletterar gränskodexen som enligt den ovan föreslagna kompletterande åtgärden enligt screeningförordningen. Eftersom det följer av screeningförordningen att en kontroll enligt gränskodexen ska ha företräde finns inte skäl att reglera detta i lag.

Det finns inte behov av att införa en möjlighet att genomöka transportmedel i anslutning till artikel 14.1

Enligt 9 kap. 2 § första stycket andra meningen UtL får en polisman i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i gränskodexen. Enligt förarbetena till bestämmelsen, som infördes i 1980 års utlänningslag, var behovet av en sådan reglering föranlett av att utlänningar i viss utsträckning har hjälpts in i landet genom att gömmas i bagageutrymmen i bilar och på liknande sätt. Befogenheten ska inte användas rutinmässigt, utan det krävs normalt att det finns en anledning, vilket t.ex. kan vara

fallet om polisen har fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och ett visst gränsavsnitt försöker att illegalt ta sig in i landet.²³⁵ Befogenheten att genomöka transportmedel enligt 9 kap. 2 § UtlL har därmed primärt ett annat syfte än att fastställa någons identitet.

Vidare kan konstateras att Sverige endast har yttre gräns till luft och sjö. Fordon förekommer företrädesvis endast vid landsgräns, varför det behovet av en möjlighet att söka igenom transportmedel vid yttre gräns är begränsat. Även om fordon skulle förekomma vid yttre gräns kommer screeningplatserna sannolikt att vara belägna på en annan plats än precis vid yttre gräns. Personer som ska genomgå screening kommer att transporteras till dessa platser och kommer således inte att köra dit själv med eget fordon. Detsamma gäller om personerna påträffas inom territoriet.

Mot bakgrund av det sagda bör det därför inte införas en motsvarande möjlighet i fråga om screeningprocessen, för att kunna genomöka transportmedel i syfte att finna pass eller andra handlingar för identifiering eller verifiering av identitet.

Förslag om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

Återvändandeutredningen föreslår i sitt slutbetänkande (SOU 2024:80) att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser som gör det möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i tre olika situationer; i samband med inre utlänningskontroll, vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd samt när ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas. I fråga om inre utlänningskontroll föreslås Polismyndigheten och Kustbevakningen få fatta beslut om sådant omhändertagande.

För att utrustning ska kunna omhändertas i samband med en inre utlänningskontroll krävs enligt förslaget att åtgärden ska vara *nödvändig för att fastställa en utlännings identitet*. I kravet på att omhändertagandet ska vara nödvändigt ligger att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om åtgärden. Ett exempel på en situation när ett omhändertagande kan vara nödvändigt är enligt

²³⁵ Prop. 1981/82:146 s. 48 och 67.

utredningen när en utlänning vid en inre utlänningskontroll, trots Polismyndighetens eller Kustbevakningens ansträngningar, inte har velat medverka till att klarlägga sin identitet på ett lämpligt sätt. I bedömningen av om ett omhändertagande är nödvändigt inryms även att det måste beaktas om underlag kan fås fram genom en mindre ingripande åtgärd.²³⁶

Det ställs dessutom krav enligt förslaget på att utrustningen är i utlänningsens besittning, sannolikt har använts av honom eller henne och att den kan antas innehålla information om utlänningsens identitet. Syftet med omhändertagandet är enligt förslaget att den elektroniska kommunikationsutrustningen ska undersökas för att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningsens identitet. Undersökning får även ske av sådana avläsningsbara informationssystem²³⁷ som kan nås via utrustningen och som sannolikt har använts av utlänningsen. Handlingar som påträffas vid undersökningen föreslås få kopieras om de har betydelse för klarläggandet av utlänningsens identitet, med undantag för förbud för handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

Utrustning som omhändertagits i samband med inre utlänningskontroll får enligt förslaget som längst vara omhändertagen under den tid som kontrollen pågår, det vill säga så länge åtgärder vidtas enligt 9 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen. Beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska dokumenteras och motiveras. Beslutet föreslås gälla omedelbart och kan överklagas till migrationsdomstol.

Utredningen föreslår att de verkställande myndigheterna, om det behövs, ska få att vidta vissa tvångsåtgärder för att verkställa omhändertagandebeslutet; utlänningsen ska få kroppsvisiteras i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning och är skyldig att på begäran öppna biometriska spärrar i utrustningen eller avläsningsbara informationssystem. Om utlänningsen inte medverkar till detta får en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen genomföra autentisering.

Förslaget innebär enligt utredningen att det kommer vara möjligt att omhänderta sådan utrustning oavsett om kontrollen sker med

²³⁶ SOU 2024:80 s. 366.

²³⁷ Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning avser ett fysiskt föremål medan ett avläsningsbart informationssystem avser system som kan nås via det fysiska föremålet, t.ex. via användarkonton i sociala medier eller chattapplikationer (SOU 2024:80) s. 347–348).

stöd av den allmänna bestämmelsen om inre utlänningskontroll i 9 kap. 9 § UtL eller enligt 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, under förutsättning att övriga krav för ett sådant omhändertagande är uppfyllda.

Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet och avses träda i kraft i nära anslutning till att förslagen i denna promemoria avses träda i kraft. Mot denna bakgrund saknas det skäl att i vart fall nuläget överväga att föreslå en motsvarande åtgärd i samband med identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.1 screeningförordningen.

Övriga bestämmelser i artikel 14 kräver inte lagstiftningsåtgärder

Artikel 14.1 kräver inte – utöver ovan föreslagen åtgärd – någon kompletterande bestämmelse i fråga om identitetskontrollens innehåll.

Artiklarna 14.2–14.6 om sökningar i SIS och CIR samt i förekommande fall nationella databaser är direkt tillämpliga och kräver därmed inte några ytterligare kompletterande bestämmelser.

Som följer av sista meningen i artikel 14.2 ska biometriska uppgifter tas endast en gång för både identifiering eller verifiering av identitet av den personen *och* registrering i Eurodac i enlighet med angivna bestämmelser Eurodacförordningen. Registrering av biometriska uppgifter behandlas nedan i avsnitt 7.10.6.

7.10.5 Säkerhetskontrollen och behovet av kompletterande nationella bestämmelser

Förslag: En polisman eller en särskilt förordnad passkontrollant ska få kroppsvisitera en person som ska genomgå screening enligt artikel 5.1, 5.2 eller 7.1 i screeningförordningen i samband med en säkerhetskontroll enligt artikel 15.1 och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som det är nödvändigt för att bedöma om personen skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten.

När tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen bistår Polismyndigheten vid screeningen har de samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

En åtgärd som enbart innebär att ett föremål som en person har med sig undersöks bör även få genomföras av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman eller av en anställd vid Migrationsverket.

De särskilda regler om verkställighet som gäller vid en kroppsvisitation som utförs i samband med en inresekontroll (9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen) bör vara tillämpliga även vid en kroppsvisitation i samband med en säkerhetskontroll enligt screeningförordningen.

Bedömning: Det bör i dagsläget inte införas en rätt att genomsöka transportmedel eller i nuläget övervägas att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en säkerhetskontroll.

Bestämmelserna i artiklarna 15.2–15.5 kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förordningens bestämmelser om säkerhetskontroll och sökningar i EU-gemensamma system

Som angetts i avsnitt 7.5.1 reglerar artikel 15 den säkerhetskontroll som ska ingå i screeningen. Säkerhetskontrollen syftar enligt artikel 15.1 till att verifiera om de personer som ska genomgå screening skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten. Säkerhetskontrollen får även omfatta föremål i personens besittning. Den berörda medlemsstatens lagstiftning ska vara tillämplig på alla sökningar som görs. Samtliga åtgärder som vidtas inom ramen för en säkerhetskontroll bör enligt skäl 51 i screeningförordningen vara proportionella och respektera den mänskliga värdigheten hos de personer som genomgår screening. De berörda myndigheterna bör enligt skälet säkerställa att de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras, vilket innefattar rätten till skydd av personuppgifter och yttrandefriheten.

I syfte att utföra säkerhetskontrollen och i den mån det ännu inte har gjorts under de kontroller som avses i artikel 8.3 i gränskodexen, ska enligt artikel 15.2 sökningar göras i relevanta unionsdatabaser. Här nämns särskilt SIS, in- och utresesystemet, Etias, VIS, och

Ecris-TCN, Europoluppgifter och Interpols databaser. Sökningar får också göras i relevanta nationella databaser.

Artikel 15.3 reglerar begränsningar i fråga om sökningar i in- och utresesystemet, Etias och VIS. De inhämtade uppgifterna ska enligt artikeln begränsas till angivande av nekad inresa, nekande, ogiltigförklaring eller återkallande av resetillstånd eller beslut om att vägra, upphäva eller återkalla en visering, en visering för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd, som är baserade på säkerhetsskäl. Vid en träff i SIS ska den screeningmyndighet som utför sökningen ha åtkomst till uppgifterna i registreringen.

I fråga om sökningar i Ecris-TCN ska de uppgifter som hämtas begränsas till fällande domar med anknytning till terroristbrott och andra former av grova brott som avses i artikel 5.1 c i förordningen om Ecris-TCN (artikel 15.4).

Artikel 15.5 riktar sig till kommissionen och reglerar frågan om genomförandeakter som närmare fastställer förfarandet och specifikationerna för inhämtande av uppgifter.

Hot mot den inre säkerheten och säkerhetsärenden i utlänningslagstiftningen

Regeringen beslutade i juli 2024 om Sveriges nya nationella säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) i vilken tre huvudsakliga aktörsdrivna och parallella hot mot Sveriges inre säkerhet identifieras: Terrorism och våldsbejakande extremism, olika statliga aktörer som agerar fientligt mot Sverige och en systemhotande organiserad brottslighet. I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56) konstateras att terrorhotet varierar över tid i fråga om både aktörer och intensitet, men att det har varit ständigt närvarande i Sverige och omvärlden under det senaste decenniet. Hotet kan komma att bestå under en längre tid. I den nationella strategin mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67) understryker regeringen vikten av att reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar, bland annat genom att säkerställa tillförlitliga identiteter.

Regeringen bedömer även att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten och har därför den 12 maj 2025 fattat beslut om förlängning av den återinförda

gränskontrollen vid Sveriges inre gräns med sex månader till den 11 november 2025.

Utlänningslagen innehåller särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, så kallade säkerhetsärenden, ska hanteras.

I 1 kap. 7 § UtlL framgår vilka ärenden som är säkerhetsärenden. Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång. Det är t.ex. fråga om ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller inte ska beviljas statusförklaring eller att en sådan förklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas resedokument, eller att en ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en sådan ställning ska återkallas (första stycket).

Beträffande sådana utläningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan vara presumtiva terrorister finns det – vid sidan av utlänningslagen – en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, LSU, som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena. Lagen gäller för utläningar som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller annars kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Lagen innehåller bestämmelser om utvisning och verkställighet av utvisningsbeslut samt om hur tvångsmedel får användas mot de utläningar som omfattas av lagen. Reglerna innebär bl.a. att Säkerhetspolisen kan få tillstånd att besluta om husrannsakan för att klarlägga en utlännings kopplingar till terroristgrupper, delaktighet i terroristbrottslighet eller annan brottslighet som rör Sveriges säkerhet. Även kroppsbesiktning, kroppsvisitation och flertalet hemliga tvångsmedel får användas (5 kap. 3 och 5–7 §§ LSU). Lagen om hemlig dataavläsning innehåller dessutom särskilda bestämmelser om hemlig dataavläsning som får riktas mot utläningar i de situationer som omfattas av LSU (9 § lagen om hemlig dataavläsning).

Behovet av kompletterande nationella bestämmelser till artikel 15.1

Ett inresevillkor enligt artikel 6 i gränskodexen är att personen inte finns registrerad i SIS eller utgör en risk för bl.a. den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. En artikel 8 i gränskodexen ska en inresekontroll omfatta dessa omständigheter (se avsnitt 7.2.1). I 9 kap. UtlL saknas uttryckliga bestämmelser som anger användandet av tvångsåtgärder i syftet att upptäcka om en person skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten. En sådan kontroll får dock anses innefattas i de åtgärder som kan vidtas för att identifiering enligt 9 kap. 2§ UtlL eftersom fastställande av en persons identitet är avgörande för att kunna göra en säkerhetsbedömning. Vidare görs redan i dag kontroller i EU-gemensamma system, såsom SIS, i detta syfte (se artikel 15.2 om sökningar i dessa system, som hänvisar till artikel 8.3 i gränskodexen).

För att kunna bedöma om en person skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten är det således av vikt att screeningmyndigheterna kan ta del av dennes pass eller andra resehandlingar. Detta inte enbart i syfte att kontrollera identitet, utan även för att efterforska hur personen tidigare har rest, t.ex. om personen i sitt pass har viseringar från länder där olika terrorgrupper har etablerat sig. Det kan inte uteslutas att en person som frekvent har rest till sådana länder därför har kopplingar till terrorism. Det är därför av betydelse även ur säkerhetssynpunkt att det i samband med screening kan genomföras en kroppsvisitation för att söka efter pass eller andra resehandlingar. Även andra handlingar som kan ha betydelse för säkerhetsbedömningen kan påträffas vid en sådan kontroll, t.ex. anteckningar om resvägar eller kontaktpersoner i Sverige. En motsvarande möjlighet till den ovan föreslagna möjligheten till kroppsvisitation för identifiering eller verifiering av identitet bör därför införas för säkerhetskontrollen enligt artikel 15.1. De överväganden som gjorts i avsnitt 7.10.5 om införande av en sådan åtgärd och vem som bör kunna utföra den har bäring även i detta sammanhang och det hänvisas därför till de övervägandena som gjorts i det avsnittet även för denna åtgärd. Åtgärden får vidare anses uppfylla de krav som ställs i skäl 51 i screeningförordningen.

I sammanhanget bör också nämnas att om det bedöms att en person skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten kan, beroende på omständigheterna, ett säkerhetsärende inledas enligt

ovan behandlade bestämmelse i 1 kap. 7 § UtLL. Även regelverket i LSU skulle kunna aktualiseras i vissa fall.

Av samma skäl som anförts beträffande screeningmomentet identifiering och verifiering av identitet ovan i avsnitt 7.10.4 finns det inte skäl att i nuläget överväga en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i samband med detta screeningmoment. Av skäl som redogjorts för i samma avsnitt ovan saknas vidare behov av att införa en möjlighet att söka genom transportmedel i fråga om den säkerhetskontroll som ska genomföras enligt artikel 15.1.

Bestämmelserna i artiklarna 15.2–4, som avser genomförande av sökningar i olika EU-gemensamma system, är direkt tillämpliga och kräver inte några lagstiftningsåtgärder. Artikel 15.6 riktar sig mot kommissionen och kräver inte heller den några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

7.10.6 Registrering av biometriska uppgifter samt bestämmelserna i artiklarna 16–18 om sökning i databaser, screeningformulär och avslutande åtgärder

Bedömning: Registrering av biometriska uppgifter enligt artikel 8.5 d i screeningprocessen kräver inte några ytterligare kompletterande bestämmelser.

Bestämmelserna i artikel 16 om sökningar, i artikel 17 om screeningformulär respektive om åtgärder för identifiering och säkerhetskontroller samt om slutförande av screeningen i artikel 18 kräver inte heller de några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Skälen för bedömningen

Momentet att registrera biometriska uppgifter i enlighet med artiklarna 15, 22, 23 och 24 i Eurodacförordningen ingår i screeningförfarandet, om inte sådan registrering redan har skett (artikel 8.5 d i screeningförordningen). Som utvecklats i avsnitt 7.5.1 ska registrering av biometriska uppgifter ske i enlighet med de bestämmelser som föreskrivs i Eurodacförordningen (artiklarna 8.5

d och 14.2 i screeningförordningen). Screeningförordningen innehåller inte några bestämmelser om upptagning av biometri som går utöver vad som följer av Eurodacförordningen. Eftersom registreringen av biometriska uppgifter alltså enbart styrs av bestämmelserna i Eurodacförordningen, även om förfarandet kan ingå i som en del i screeningprocessen, krävs inte några ytterligare kompletterande bestämmelser utöver de överväganden som gjorts i kap 9 angående bl.a. administrativa tvångsåtgärder för upptagning av biometriska uppgifter (se avsnitt 9.2.4.). I avsnitt 9.2.4 behandlas vidare frågan om uppsikt och förvar för den som inte lämnar biometriska uppgifter på frivillig väg. I avsnitt 7.13.3 nedan behandlas frågan om personuppgiftsbehandling i fråga om upptagning av biometri.

Artikel 16 innehåller bestämmelser om sökningar och tillgång till uppgifter i de EU-gemensamma it-systemen för identifiering och säkerhetskontroller. Av artikel 16.1 följer att de sökningar som föreskrivs i artiklarna 14.2 och 15.2 får göras i den nya europeiska sökportalen (ESP) i fråga om sökningar som rör EU-informationssystemen, Europoluppgifter, Interpols databaser. Enligt artikel 16.2 ska, om en sökning enligt artikel 15.2 ger en träff mot uppgifter i något av EU-informationssystemen, screeningmyndigheterna ha åtkomst för att konsultera de uppgifter som motsvarar denna träff i respektive EU-informationssystem enligt de villkor som fastställs i de rättsakter där sådan åtkomst regleras. Artiklarna 16.3–16.7 reglerar åtgärder i samband med sökningar i SIS, Ecris-TCN, Europols respektive Interpols databaser samt Etias. Artikel 16.8 riktar sig till kommissionen och reglerar antagandet av genomförandeakter för att specificera förfarandet för samarbete mellan screeningmyndigheterna, Interpols nationella centralbyråer respektive Europols nationella enheter i syfte att fastställa hotet mot den inre säkerheten. Bestämmelserna om sökningar i olika databaser i artikel 16 är direkt tillämpliga och kräver inte några kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

Som beskrivits närmare i avsnitt 7.5.1 innehåller artikel 17 bestämmelser om ifyllande av screeningformulär, vilket ska innehålla uppgifter om personen som genomgått screening och registreras på så sätt att det är tillgängligt i efterföljande processer. Innehållet i formuläret ska också göras tillgängliga för den berörda personen och denne ska ha möjlighet att invända mot uppgifterna. Artikel 17 är i

sig direkt tillämplig och kräver inte några kompletterande bestämmelser i svensk rätt. Däremot kan det i nationell rätt finnas behov av kompletterande bestämmelser vad gäller informationsöverföring mellan myndigheter vad gäller uppgifter om den enskilde för vilka sekretess gäller. Frågan behandlas i avsnitt 7.13.4 nedan.

Artikel 18 innehåller regler om slutförande av screeningprocessen och vilket förfarande som därefter ska tillämpas för den enskilde. Innehållet i artikel 18 har beskrivits närmare i avsnitt 7.5.1. Reglerna i artikel 18 är direkt tillämpliga och är inte sådana att de kräver kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

7.11 Övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen

7.11.1 Inledande utgångspunkter

Varje medlemsstat ska tillhandahålla en oberoende övervakningsmekanism som bland annat ska se till att de grundläggande rättigheterna respekteras under hela screeningprocessen, att principen om non-refoulement efterlevs och att nationella regler om förvar följs, om sådana regler tillämpas under screeningen (artikel 10.2 i screeningförordningen).

I Sverige finns flera myndigheter som har uppgifter som delvis motsvarar eller angränsar till de uppgifter som övervakningsmekanismen har, däribland Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Med utgångspunkt i förordningen bör det övervägas om de befintliga myndigheter som finns i Sverige redan uppfyller kraven för övervakningsmekanismen eller om screeningförordningens bestämmelser om övervakningsmekanism kräver några författningsändringar.

7.11.2 Förordningens bestämmelser om en oberoende övervakningsmekanism

Artikel 10 innehåller bestämmelser om övervakning av rättigheter i samband med screening. Enligt artikel 10.1 ska medlemsstaterna anta relevanta bestämmelser för utredning av anklagelser om bristande respekt för grundläggande rättigheter i samband med

screening. Medlemsstaterna ska vidare enligt artikeln, vid behov, säkerställa hänskjutande för inledande av civil- eller straffrättsliga förfaranden vid bristande respekt för eller efterlevnad av grundläggande rättigheter, i enlighet med nationell rätt.

Av artikel 10.2 följer att varje medlemsstat ska tillhandahålla en oberoende övervakningsmekanism som ska

- a) övervaka efterlevnaden av unionsrätten och internationell rätt, inbegripet EU:s rättighetsstadga, särskilt vad gäller tillgång till asylförfarandet, principen om non-refoulement, barnets bästa och relevanta regler om förvar, inbegripet relevanta bestämmelser om förvar i nationell rätt, under screeningen, och
- b) säkerställa att motiverade anklagelser om bristande respekt för grundläggande rättigheter i all relevant verksamhet i samband med screening hanteras på ett effektivt sätt och utan onödigt dröjsmål, vid behov inleda utredningar om sådana anklagelser och övervaka hur sådana utredningar framskrider.

Den oberoende övervakningsmekanismen ska omfatta all medlemsstaternas verksamhet vid genomförandet av förordningen och ska ha befogenhet att utfärda årliga rekommendationer till medlemsstaterna (artikel 10.2 andra och tredje styckena). Det förhållande att det finns rättsmedel i enskilda fall eller nationella system som övervakar screeningens effektivitet är inte i sig tillräckligt för att uppfylla kraven om övervakning av grundläggande rättigheter enligt screeningförordningen (skäl 29).

Medlemsstaterna ska införa lämpliga skyddsåtgärder för att garantera övervakningsmekanismens oberoende (artikel 10.2 fjärde stycket). Nationella ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner, däribland nationella förebyggande mekanismer som inrättats enligt det fakultativa tilläggsprotokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (kallat Opcat), ska delta i driften av den oberoende övervakningsmekanismen och får utses att utföra alla eller delar av dess uppgifter (se även skäl 27).

Den oberoende övervakningsmekanismen får också involvera relevanta internationella och icke-statliga organisationer och offentliga organ som är oberoende av de myndigheter som genomför screening. I den mån en eller flera av dessa institutioner,

organisationer eller organ inte är direkt delaktiga i övervakningsmekanismens arbete ska organet inleda och upprätthålla nära förbindelser med dem. Den oberoende övervakningsmekanismen ska vidare inleda och upprätthålla nära förbindelser med nationella dataskyddsmyndigheter och Europeiska datatillsynsmannen.

Den oberoende övervakningsmekanismen ska utföra sina uppgifter genom kontroller på plats och slumpmässiga och oanmälda kontroller (femte stycket). Medlemsstaterna ska ge den oberoende övervakningsmekanismen tillträde till alla relevanta platser, inbegripet mottagnings- och förvarsanläggningar, och tillgång till personer och handlingar, i den mån detta är nödvändigt för att den oberoende övervakningsmekanismen ska kunna fullgöra sina skyldigheter (sjätte stycket). Tillträde till relevanta platser och tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska endast ges till personer som handlar för den oberoende övervakningsmekanismens räkning och för vilka ett lämpligt säkerhetsgodkännande har utfärdats av en behörig myndighet i enlighet med nationell rätt.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (The European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) ska utfärda allmänna riktlinjer till medlemsstaterna om inrättandet av en övervakningsmekanism och om dess oberoende funktion (se avsnitt 7.11.3 nedan om dessa riktlinjer). Medlemsstaterna får begära att byrån för grundläggande rättigheter bistår dem i utvecklingen av deras oberoende övervakningsmekanism, inbegripet skyddsåtgärder för sådana mekanismers oberoende, samt övervakningsmetoderna och lämpliga utbildningsprogram. Kommissionen ska beakta de oberoende övervakningsmekanismernas resultat vid dess bedömning av den effektiva tillämpningen och det effektiva genomförandet av EU:s rättighetsstadga enligt artikel 15.1 i och bilaga III till förordning (EU) 2021/1060²³⁸ (sjunde stycket).

Den oberoende övervakningsmekanismen ska inte påverka mekanism för övervakning av den operativa och tekniska tillämpningen av det gemensamma europeiska asylsystemet som

²³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

avses i artikel 14 i förordning (EU) 2021/2303²³⁹ och den roll som övervakare av grundläggande rättigheter spelar när det gäller att övervaka respekten för grundläggande rättigheter i all verksamhet som bedrivs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån enligt artikel 80 i förordning (EU) 2019/1896²⁴⁰ (artikel 10.3). I skäl 27 nämns i detta sammanhang även den utvärderings- och övervakningsmekanism som inrättats genom rådets förordning (EU) 2022/922²⁴¹. De övervakningsmekanismer som regleras i nämnda förordningar kan i korthet utgöras av ett samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och olika EU-organ, såsom EU:s asylbyrå. Några nationella myndigheter har alltså inte utsetts att utföra uppgiften som övervakningsmekanism enligt dessa förordningar.

Medlemsstaterna ska förse övervakningsmekanismen med lämpliga finansiella medel (artikel 10.4).

7.11.3 Framtagna riktlinjer vid tillsättande av en övervakningsmekanism

Riktlinjer framtagna av FRA

FRA tillhandahåller oberoende, evidensbaserat stöd och sakkunskap om grundläggande rättigheter till EU:s institutioner och medlemsstater. Byrån är ett oberoende EU-organ som finansieras genom EU:s budget. FRA bistår EU:s institutioner och medlemsstaternas regeringar i frågor som rör grundläggande rättigheter, särskilt på områdena diskriminering, tillgång till rättslig prövning, rasism och främlingsfientlighet, dataskydd, brottsoffers rättigheter och barnets rättigheter.

I enlighet med artikel 10.2 sjunde stycket har FRA tagit fram allmänna riktlinjer avseende inrättandet av oberoende övervakningsmekanismer som vänder sig till EU:s medlemsstater för

²³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2303 av den 15 december 2021 om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010.

²⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

²⁴¹ Rådets förordning (EU) 2022/922 av den 9 juni 2022 om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013.

att se till att de grundläggande rättigheterna respekteras vid screening och gränsförfaranden.²⁴²

Vid övervakningen bör enligt riktlinjerna hänsyn tas till samtliga grundläggande rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vid tillsynen bör man till exempel övervaka om de personer som är föremål för screening behandlas med värdighet, om barn är tillräckligt skyddade, om mottagningsanläggningar och förvarsenheter för migranter respekterar de grundläggande rättigheterna, rättssäkerhetsgarantier respekteras på vederbörligt sätt och människor har tillgång till effektiva rättsmedel.

Av riktlinjerna följer vidare bl.a. följande:

- Nationella ombudsmän och nationella institutioner för mänskliga rättigheter, inklusive nationella besöksorgan enligt Opcat, bör delta i driften av mekanismen och bör prioriteras när övervakningsmekanismen ska utses.
- Den nationella lagstiftningen bör garantera att mekanismen kan vara fri från otillbörlig yttre påverkan och drift, vilket kräver en hög grad av oberoende och operativ autonomi, som bygger på bl.a. de skyddsåtgärder som anges i Opcat och Parisprinciperna²⁴³.
- Mekanismen bör inte ha någon institutionell tillhörighet med myndigheter som ansvarar för asyl, gränsbevakning eller hantering av migration samt bör ha operativ autonomi och befogenhet att vidta åtgärder på eget initiativ, även under nationella nödsituationer och i synnerhet i kris- och våldssituationer.
- Mekanismen bör övervaka det faktiska genomförandet av alla relevanta EU:s grundläggande rättigheter. Uppmärksamhet bör främst ägnas åt asyلفörfarandet, principen om non-refoulement,

²⁴² The European Union Agency for Fundamental Rights, Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms, Practical guidance – 2024 edition.

²⁴³ De minimikrav som ska gälla för en institution för mänskliga rättigheter formulerades vid ett internationellt arbetsmöte med representanter för nationella institutioner för mänskliga rättigheter i samarbete med FN:s center för mänskliga rättigheter 1991 i Paris, i form av Principer avseende Nationella Institutioners Ställning (Principles relating to the Status of National Institutions), se s.k. Parisprinciperna (se även avsnittet 1.13.5 nedan).

barnets bästa och relevanta standarder och garantier mot inskränkning av den personliga friheten.

- Mekanismen bör ha sådana befogenheter som krävs för att utföra periodiska kontroller på plats samt slumpmässiga och oanmälda kontroller, baserat på en riskbedömning av grundläggande rättigheter eller rapporter om påstådda kränkningar av rättigheter.
- Personer som företräder mekanismen bör ha obegränsad tillgång till individer och dokument samt de områden där förfaranden som omfattas av mekanismens mandat äger rum. Personer som agerar för mekanismens räkning och som behöver ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller bereda sig tillträde till platser där tillgången är begränsad av skäl som rör den allmänna säkerheten bör ha rätt att få lämplig säkerhetsprovning.
- När övervakningsmekanismen finner välgrundade anklagelser om kränkningar av de grundläggande rättigheterna bör den ha rätt att kommunicera direkt med behöriga utredande myndigheter för snabba och effektiva utredningar. Denna möjlighet bör också gälla välgrundade rapporter om kränkningar av rättigheter som kan ha ägt rum utanför screeningen och gränsförfarandet för asyl, särskilt när det rör sig om brottsliga handlingar.
- Mekanismen bör sträva efter att använda ett tvärvetenskapligt tillvägagångssätt genom att i så stor utsträckning som möjligt inkludera advokater, hälso- och sjukvårdspersonal, psykologer, rättsmedicinska experter, specialister på skydd av barn och tolkar/kulturmedlare i övervakningsgrupperna.
- Mekanismen bör offentliggöra en särskild årlig offentlig rapport om sitt övervakningsarbete, inklusive viktiga resultat och rekommendationer, och ges möjlighet att vända sig till den allmänna opinionen direkt eller via pressen. Rapporten bör delas med alla berörda aktörer, t.ex. berörda nationella myndigheter och offentliga organ, de som ansvarar för att förvalta EU-medel, de som ansvarar för att utarbeta nationella asyl- och migrationsstrategier samt Europeiska kommissionen, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) och FRA.

Riktlinjer framtagna av ENNHRI

Det europeiska nätverket av nationella institutioner för mänskliga rättigheter (The European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) samlar drygt 40 nationella institutioner för mänskliga rättigheter i Europa. Nätverket arbetar för att stärka främjandet och skyddet av mänskliga rättigheter i Europa. ENNHRI har tagit fram rekommendationer för EU:s medlemsstater att tillämpa vid implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt.²⁴⁴ Rekommendationerna kan sammanfattas enligt följande:

- EU:s medlemsstater bör i ett tidigt skede samråda med nationella människorättsinstitutioner, ombudsmän, nationella förebyggande mekanismer och civilsamhällesorganisationer som redan övervakar migranternas mänskliga rättigheter. ENNHRI betonar särskilt behovet av att EU:s medlemsstater samråder med de nationella människorättsinstitutionerna innan de tilldelar dem ett eventuellt ytterligare mandat inom ramen för pakten.
- Övervakningsmekanismen måste vara oberoende, både när det gäller deras formella ram och funktion, vilket är en förutsättning för att effektivt kunna övervaka, hantera och förebygga kränkningar av de mänskliga rättigheterna vid gränserna.
- Adekvat finansiering bör säkerställa att övervakningsmekanismerna kontinuerligt förses med tillräckligt med personal med relevant kunskap och expertis. Sådan finansiering bör också möjliggöra utveckling av relevanta övervakningsmetoder för att bedöma efterlevnaden av de grundläggande rättigheterna under hela screening- och asylgränsförfarandena.
- Övervakningsmekanismens mandat bör omfatta effektiv övervakning av kränkningar av de grundläggande rättigheterna i samband med all gränsförvaltningsverksamhet.
- Övervakningsmekanismen bör ha adekvata befogenheter för att genomföra sitt uppdrag. Den bör ha obegränsad tillgång till handlingar, gränsområden och platser där kränkningar av de

²⁴⁴ ENNHRI, ENNHRI's updated common position on establishing independent Monitoring Mechanisms under the EU Pact on Migration & Asylum, 18 December 2024.

grundläggande rättigheterna kan förekomma och/eller offer för sådana kränkningar kan påträffas.

- För att säkerställa en effektiv övervakning av migranternas rättigheter är samarbete mellan aktörer som övervakar och rapporterar vid gränserna, inklusive nationella människorättsinstitutioner, av avgörande betydelse, vilket inkluderar samarbete med sådana institutioner i EU:s grannländer. Detta i syfte att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna och för att effektivt kunna utreda och beivra överträdelser som kan vara av gränsöverskridande karaktär, inbegripet överträdelser av principen om non-refoulement.

7.11.4 Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Kort om tillsynsbegreppet i nationell rätt

Den offentliga tillsynen har ansetts viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdagen och regeringen har fattat beslut om. Därigenom bidrar tillsynen till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom legalitet, demokrati och effektivitet. Tillsyn över regelefterlevnad i olika verksamheter är således ett centralt offentligt åtagande. De offentliga tillsynsmyndigheterna är verksamma inom i stort sett alla områden i samhället. Tillsyn utövas över enskilda, kommuner och regioner samt statliga myndigheter.²⁴⁵

Tillsyn utgör en kontroll i efterhand av hur en verksamhet fungerar. Tillsyn kan också ha en preventiv funktion eftersom de iakttagelser och erfarenheter som tillsynen ger upphov till kan ligga till grund för planering, förbättring och effektivisering både av den granskade verksamheten och av andra verksamheter som ska hantera liknande frågeställningar.

Den offentliga tillsynen kan vara såväl extern som intern. Med extern tillsyn avses tillsyn som utövas av ett annat organ än det vars verksamhet ska granskas. Intern tillsyn utförs genom kontroll av den egna verksamheten.

Tillsyn brukar vidare delas in i ordinär eller extraordinär tillsyn. Ordinär tillsyn utövas av ett organ som i regel har som sin

²⁴⁵ Skr. 2009/10:79 s. 5 och skr. 2013/14:155 s. 25.

huvudsakliga uppgift att utöva kontroll över en viss verksamhet, t.ex. Integritetskyddsmyndighetens tillsyn över viss behandling av personuppgifter och Arbetsmiljöverkets tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen. Ett ordinärt tillsynsorgan kan ha befogenheter att, med respekt för myndigheters självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen, fatta beslut om åtgärder för att rätta till eventuella brister som upptäcks vid granskningen. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. ha möjlighet att vid konstaterade brister kräva rättelse, återkalla tillstånd, förelägga vite, besluta om sanktionsavgift eller utfärda ett förbud mot fortsatt verksamhet.

Extraordinär tillsyn utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). Den extraordinära tillsynen går utöver och kompletterar den ordinarie tillsynen. JO och JK saknar de befogenheter som tillkommer ordinära tillsynsmyndigheter. Detta innebär bland annat att de inte kan ompröva eller ändra beslut som har fattats av andra myndigheter. Ett tillsynsärende kan resultera i ett beslut som kan innehålla kritik, vägledande uttalanden och liknande men inte i rättsligt bindande beslut. Ordinär och extraordinär tillsyn kan avse samma tillsynsobjekt och samma frågeställning.

I det följande redogörs för JO:s och JK:s respektive uppdrag och hur den extraordinära tillsynen utövas. I fråga om JO redogörs också för uppdraget som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

Riksdagens ombudsmän

Den rättsliga grunden för JO-ämbetet och ombudsmännens verksamhet utgår från den övergripande regleringen i 13 kap. 6 § regeringsformen (RF). En justitieombudsman är enligt bestämmelsens första stycke en av riksdagen vald person som ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.

Enligt 11 och 12 §§ lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO), JO-instruktionen, ska JO särskilt granska om verksamheterna som står under JO:s tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

Under JO:s tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter och andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning (14 § JO-instruktionen). JO utövar således tillsyn över de verksamheter där frihetsberövade personer är placerade, t.ex. kriminalvårdsanstalter, häkten, polis-arrester och sjukvårdsinrättningar inom rättspsykiatri.

Tillsynsverksamheten bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten och genom inspektioner och andra undersökningar som JO finner påkallade (17 § JO-instruktionen). JO bör inte utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl (32 §).

JO ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden (33 § JO-instruktionen). Domstolar och förvaltningsmyndigheter, anställda hos staten eller kommuner eller andra som står under JO:s tillsyn ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär (13 kap. 6 § andra stycket RF). JO har enligt samma bestämmelse rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. När JO enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden får JO förelägga vite om högst 10 000 kronor (36 § JO-instruktionen). JO får enligt samma bestämmelse döma ut försuttet vite.

En ombudsman får genom beslut i ett ärende uttala sig om huruvida en åtgärd av någon som står under ombudsmännens tillsyn strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (12 § JO-instruktionen). En ombudsman får även göra uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO har inte befogenhet att själv meddela straffrättsliga sanktioner eller disciplinära påföljder. JO är inte heller någon besvärsmyndighet och får därför inte överpröva eller på annat sätt ändra de granskade besluten. Beslut i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande.

JO får dock som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått en annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott (21 § JO-instruktionen).

Om en befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har gjort sig skyldig till fel som kan beivras genom ett disciplinärt förfarande, får JO vidare göra en anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd (22 § JO-instruktionen).

Om JO anser att det är påkallat att en befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av en brottslig gärning eller en grov eller upprepad tjänsteförseelse, får JO även göra en anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om åtgärden (23 § JO-instruktionen).

JO svarar direkt under riksdagen och är således helt fristående från regeringen och den under regeringen lydande myndighetsorganisationen. JO intar en hög grad av självständighet även inför riksdagen. Riksdagen kan exempelvis inte ge en ombudsman direktiv i ett särskilt ärende och inte heller i efterhand framföra synpunkter på handläggningen av eller beslutet i ett visst ärende. Riksdagens styrning av ombudsmännens verksamhet sker i stället genom föreskrifterna i JO-instruktionen och behandlingen av JO:s budget. JO lämnar årligen en rapport över sin verksamhet till riksdagen, en ämbetsberättelse (43 § JO-instruktionen).

Särskilt om JO:s uppgifter som nationellt besöksorgan enligt Opcat

JO har även till uppgift att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, Opcat (18 § lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän).

Om Opcat

Syftet med protokollet är att öka frihetsberövade personers skydd mot tortyr m.m. samt att stärka tillämpningen av artikel 2 och 16 i FN:s konvention mot tortyr, dvs. staters skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att förhindra tortyr m.m. I protokollet slås därför inledningsvis fast att tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är förbjudet och utgör en

allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna. Det erinras om att det krävs en kombination av utbildning, lagstiftningsåtgärder, administrativa, rättsliga och andra åtgärder för att effektivt kunna förebygga tortyr m.m. Skyddet av frihetsberövade personer kan även stärkas med icke-rättsliga åtgärder av förebyggande natur, som grundas på regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade.

För att genomföra dessa besök ska en underkommitté till FN:s kommitté mot tortyr inrättas samtidigt som staterna på nationell nivå ska inrätta, utse eller upprätthålla ett eller flera besöksorgan för att förebygga tortyr m.m. (artikel 2 och 3).

Parterna, dvs. de undertecknande staterna, ska tillåta att underkommittén och det nationella organet besöker de platser under landets jurisdiktion och kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Besöken ska genomföras i syfte att, om så behövs, förstärka skyddet för dessa personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt protokollet avses med frihetsberövande ”varje form av kvarhållande, fängslande eller placering av en person i ett offentligt eller privat förvar, som denna person inte har tillåtelse att lämna frivilligt, genom beslut av en rättslig, administrativ eller annan myndighet” (artikel 4).

Enligt artikel 18.2 i Opcat ska staterna bl.a. vidta alla nödvändiga åtgärder för att tillgodose att de sakkunniga i det nationella besöksorganet har den kompetens och det yrkeskunnande som krävs.

Det nationella besöksorganets befogenheter framgår av artikel 19. Det ska ges möjlighet att regelbundet granska behandlingen av frihetsberövade personer på de platser där de hålls i förvar för att förstärka, om så erfordras, deras skydd mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 19 a). Vidare ska besöksorganet ha rätt att avge rekommendationer till behöriga myndigheter för att förbättra situationen samt kommentera existerande lagstiftning eller föreslå ny (artikel 19 b–c).

För att de nationella besöksorganen ska kunna fullgöra sitt uppdrag ska de enligt artikel 20 ha rätt till följande:

- tillgång till alla uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade i förvar enligt definitionen i artikel 4 samt om hur många sådana förvar det finns och var de ligger,
- tillgång till alla uppgifter om behandlingen av sådana personer och om under vilka förhållanden de hålls i förvar – tillträde till alla platser med tillhörande anläggningar där personer hålls frihetsberövade,
- tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, antingen personligen eller med hjälp av en tolk om så behövs, samt med andra personer som organet anser kunna lämna relevanta upplysningar,
- frihet att utse platser som organen önskar besöka och personer de önskar intervjua, samt
- rätt att ha kontakt med underkommittén, att delge den uppgifter samt att sammanträffa med den.

JO som nationellt besöksorgan

I samband med Sveriges godkännande av Opcat år 2003 gjorde regeringen bedömningen att Sverige genom den kontrollfunktion som JO och Justitiekanslern (JK) har uppfyller de krav som tilläggsprotokollet ställer vad avser nationella besöksorgan. Någon lagstiftning ansågs därför inte behövas i detta avseende.²⁴⁶

I riksdagen behandlades regeringens proposition av utrikesutskottet. Konstitutionsutskottet bereddes tillfälle att yttra sig över propositionen. I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att de uppgifter och befogenheter som JO har överensstämmer med de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har. Utskottet hänvisade även till att Justitiedepartementet under utskottets behandling av ärendet anfört att regeringens förslag inte byggde på att JO skulle tilldelas några nya, löpande uppgifter. Konstitutionsutskottet underströk vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas och att JO själv avgör vilka former den egna verksamheten kräver. Konstitutionsutskottet anförde även att det regeringen föreslagit i propositionen inte

²⁴⁶ Prop. 2004/05:107 s. 16–20.

innebar att JO ålagts något särskilt ansvar att fungera som nationellt besöksorgan. Utrikesutskottet fann att konstitutionsutskottet hade utrett frågan om JO och JK kan fungera som nationella besöksorgan och gjort bedömningen att dessa instanser redan har de uppgifter och befogenheter som protokollet kräver och hade ingen annan uppfattning.²⁴⁷

JO begärde i framställning 2010/11:JO2 till riksdagen att den då gällande JO-instruktionen skulle ändras så att det klart framgår att ombudsmännen, utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har, även ska fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan enligt Opcat. JO anförde att uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. på så sätt att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag.

JO:s framställning remitterades till bl.a. JK som i sitt svar anförde att det givetvis har varit besvärande att Sveriges åtaganden enligt den berörda konventionen har kunnat sättas i fråga vad gäller inspektionsverksamheten, i varje fall såvitt den ankommit på och bort fullgöras av JK. JK anförde vidare att det därför var med djup tillfredsställelse som JK noterade att JO även i en mer formell mening förklarat sig vara beredd att ta på sig uppgiften och att detta åtagande också tydliggörs genom ett tillägg i JO-instruktionen.²⁴⁸

Konstitutionsutskottet tillstyrkte JO:s förslag, varefter lagändringen fördes in i den då gällande JO-instruktionen.²⁴⁹

Någon motsvarande ändring infördes inte i de regelverk som styr JK:s uppdrag, vilket innebär att JO i dag är det enda nationella besöksorganet enligt Opcat.²⁵⁰

I JO-instruktionen saknas dock – i likhet med vad som tidigare var fallet – närmare nationella bestämmelser om uppdragets utformning eller besöksorganets befogenheter. När det gäller befogenheter och sekretess tillämpas i stället ordinarie regelverk för JO.²⁵¹ Opcat-verksamheten bedrivs alltså med stöd av samma föreskrifter om befogenheter m.m. som JO:s traditionella tillsynsverksamhet.

²⁴⁷ 2004/05:UU13.

²⁴⁸ 2010/11:KU17 s.7.

²⁴⁹ 2010/11:KU17.

²⁵⁰ Framst. 2022/23:RS2 s. 433

²⁵¹ Framst. 2022/23:RS2 s. 433.

JO ska inom ramen för sina respektive uppdrag – uppdraget som nationellt besöksorgan respektive det traditionella tillsynsuppdraget – granska relationen mellan den offentliga makten och enskilda och se till att lagar och skyldigheter följs. I detta ingår att beakta att de regelverk om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till och ratificerat följs. Uppdraget förutsätter inhämtande av information och inspektionsbesök vid olika inrättningar. Vad som framkommit vid inspektionerna kan leda till uttalanden från JO och även framställningar om ändringar i gällande eller föreslagen lagstiftning.²⁵²

I maj 2022 överlämnade den parlamentariska kommittén 2020 års JO-utredning betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2) till riksdagsstyrelsen. Genom framställningen Översyn av JO-ämbetet (framst. 2022/23:RS2) överlämnade riksdagsstyrelsen i december 2022 kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut. I framställningen föreslogs ändringar i fråga om JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Det föreslogs också bl.a. att riksdagen skulle anta en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I fråga om Opcat-verksamheten föreslogs att det av regleringen i JO-instruktionen tydligt ska framgå att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har. Det bedömdes att det i övrigt inte fanns anledning att föreslå författningsändringar för att Sveriges åtaganden enligt Opcat ska vara uppfyllda, t.ex. vad gäller frågan om utformningen av Opcat-verksamheten, verksamhetens oberoende och JO:s befogenheter för att utföra sitt uppdrag.

Konstitutionsutskottet föreslog i denna del att riksdagen skulle anta förslaget att det av JO-instruktionen tydligt ska framgå att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har. Även i övriga delar ställde sig utskottet i huvudsak bakom förslagen i framställningen.²⁵³ Riksdagen fattade beslut i enlighet med förslagen, varvid bl.a. den nu gällande JO-instruktionen beslutades.²⁵⁴

²⁵² framst. 2022/23:RS2 s. 440.

²⁵³ Bet. 2022/23:KU32 s.54.

²⁵⁴ Protokoll 2022/23:129.

JO:s verksamhet som nationellt besöksorgan

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt Opcat, biträds ombudsmännen sedan 2011 av en särskild enhet, Opcat-enheten. Enheten ska även i övrigt utföra de arbetsuppgifter som chefsJO bestämmer.²⁵⁵

JO har bedömt att de platser som ska inspekteras inom ramen för Opcat-uppdraget i första hand är kriminalvårdsanstalter, häkten, polisarrester, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvar samt Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem och LVM-hem.²⁵⁶ Opcat-enhetens verksamhet redovisas i såväl årsrapporter som tematiska rapporter, som också översätts till engelska. Verksamheten redovisas även översiktligt, tillsammans med särskilt viktiga beslut och uttalanden av JO, i ett eget avsnitt i JO:s ämbetsberättelse. Därutöver publicerar JO de protokoll som upprättas vid Opcat-inspektioner på sin webbplats, jo.se.

I årsrapporten för 2023 beskrivs Opcat-enhetens arbetsmetod enligt följande:²⁵⁷

Som regel får JO:s medarbetare i uppdrag av en ombudsman att genomföra en inspektion. Ibland leder berörd ombudsman själv inspektionen. En inspektion kan antingen vara föranmäld eller oanmäld. Majoriteten av inspektionerna inom Opcat-verksamheten är oanmälda vilket är i linje med intresset av att institutioner ständigt är beredda på att bli besökta. Oanmälda inspektioner ökar även trovärdigheten för inspektionsverksamheten. JO:s traditionella tillsynsverksamhet och JO:s uppdrag enligt Opcat har många beröringspunkter. Av den anledningen deltar som regel någon medarbetare från Opcat-enheten vid tillsynsavdelningarnas inspektioner av platser där människor kan hållas frihetsberövade och motsvarande gäller vid de inspektioner som Opcat-enheten får i uppdrag att genomföra.

De iakttagelser som görs i samband med en inspektion dokumenteras i ett protokoll och redovisas för ansvarig ombudsman. Om det vid inspektionen uppmärksammas någon fråga som den ansvariga ombudsmannen bedömer behöver utredas särskilt gör han eller hon det i ett initiativärende, som hanteras av en tillsynsavdelning. Det vanligaste är dock att ombudsmannen i protokollet uttalar sig om de iakttagelser som gjorts vid inspektionen och ger sina rekommendationer.

²⁵⁵ 2021/22:URF2 s. 76.

²⁵⁶ Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från verksamheten 2023 s. 9.

²⁵⁷ Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från verksamheten 2023 s. 12.

Under 2023 fanns enligt årsrapporten följande verksamheter där det förekommer frihetsberövade personer (de redovisade siffrorna bygger i vissa delar på uppskattningar):²⁵⁸

- 121 polisarrester med cirka 1 300 platser (Polismyndigheten)
- 40 häkten med cirka 2 900 platser varav ca 2 500 är fasta platser (Kriminalvården)
- 46 kriminalvårdsanstalter med cirka 5 800 platser varav ca 4 700 är fasta platser (Kriminalvården)
- 21 särskilda ungdomshem med cirka 700 platser (Statens institutionsstyrelse, SiS)
- 11 LVM-hem med cirka 400 platser (SiS)
- Minst 80 verksamheter för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård med cirka 4 100 platser (21 regioner)
- 6 migrationsförvar med cirka 560 platser (Migrationsverket)
- Cirka 30 väntarrester (Tullverket)

Under 2023 genomfördes 14 inspektioner inom ramen för Opcat-uppdraget, varav en vid migrationsförvar.²⁵⁹

I sammanhanget kan noteras att en skillnad mellan uppdraget som nationellt besöksorgan och JO:s traditionella tillsynsuppdrag är att Opcat förutsätter att besöksorganets inspektioner är regelbundna (se artikel 19 a) Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag har JO i stället möjlighet att välja i vilken omfattning inspektioner ska göras och vilka tillsynsobjekt som ska granskas.

Besöken vid verksamheter där personer hålls frihetsberövade liknar de inspektioner som JO genomför inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. Det nationella besöksorganets uttalade syfte i första hand att stärka skyddet för den omhändertagne och att förebygga tortyr m.m. Syftet är således inte att ingripa mot redan begångna fel, utan i stället att verka för att de överhuvudtaget inte uppkommer eller upprepas.²⁶⁰

JO genomför som nationellt besöksorgan också dialogmöten med institutioner och myndigheter som håller personer

²⁵⁸ Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från verksamheten 2023 s. 12-13.

²⁵⁹ Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från verksamheten 2023 s. 13.

²⁶⁰ Framst. 2022/23:RS2 s. 440.

frihetsberövade men även med andra tillsynsmyndigheter, för att därigenom verka för att sådan behandling som Opcat är avsett att förebygga inte uppkommer. I januari 2020 inrättades vidare ett särskilt forum för dialog med civilsamhället om frihetsberövades situation och rättigheter. JO ska som utgångspunkt två gånger per år bjuda in ett antal aktörer från civilsamhället till ett möte.²⁶¹

Missförhållanden som framkommit vid Opcat-inspektioner kan leda till att JO inleder initiativärenden inom ramen för sitt traditionella tillsynsuppdrag. I Opcat-verksamheten kan också andra bedömningar än rent rättsliga förekomma, t.ex. hur frihetsberövande påverkar den intagnes hälsa. Enligt Opcat ska det nationella besöksorganet ha den kompetens och det yrkeskunnande som krävs (artikel 18.2). Vid Opcat-enheten finns därför också expertis inom medicin och psykologi.²⁶²

De förvar där utlännningar kan hållas i avvaktan på bl.a. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716) drivs alla av Migrationsverket och står under JO:s tillsyn som en del av myndigheten. JO kan således även granska förvaren inom ramen för Opcat-verksamheten.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) är regeringens högste ombudsman och har bl.a. till uppgift att bevaka statens rätt och utöva tillsyn över den offentliga verksamheten. Innehavaren av ämbetet anställs av regeringen med fullmakt, dvs. med det särskilda anställningsskydd som följer av lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen är JK en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Innebörden är att JK står i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen. Det medför bl.a. en skyldighet för JK att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. En viktig begränsning i denna direktivrätt finns i 12 kap. 2 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att regeringen inte får bestämma hur JK i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av

²⁶¹ Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från verksamheten 2023 s. 9.

²⁶² Framst. 2022/23:RS2 s. 440.

lag. JK har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Bestämmelser om JK:s tillsynsuppgifter finns i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn (tillsynslagen) och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (JK-instruktionen).

Av författningarna framgår bl.a. att JK:s tillsyn har till syfte att kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 § tillsynslagen). Tillsynen omfattar myndigheter och deras tjänstemän med vissa i tillsynslagen angivna begränsningar (2 och 3 §§ tillsynslagen). Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål och anmälningar från enskilda och myndigheter, genom inspektioner eller genom att JK på eget initiativ tar upp frågor. JK bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder och kan överlämna ett till en ordinarie tillsynsmyndighet eller – efter överenskommelse – till JO (15 § JK-instruktionen).

Till sin hjälp har JK särskilda utredningsbefogenheter. JK har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar (9 § tillsynslagen). Vidare ska domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller kommun och annan som står under JK:s tillsyn förse JK med de upplysningar och yttranden som begärs (10 § tillsynslagen).

Sedan slutet av 1990-talet bedriver JK en mer övergripande tillsyn som huvudsakligen är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.²⁶³ Det handlar främst om rättsliga systemfrågor och tillsyn på verksamhetsområden där det saknas ordinära tillsynsorgan.

Utöver sin tillsynsbefogenhet har JK bl.a. möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten, se förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Även fel som avser domstolar omfattas av det här systemet och det är inte ovanligt att tillsynsaspekter aktualiseras i ärendena. Det ingår i JK:s uppgifter att under regeringen bevaka statens rätt (2 § JK-instruktionen). I mål i domstol som rör statens rätt ska JK föra eller låta föra statens talan, om inte någon annan myndighet ska sköta denna uppgift.

JK:s tillsynsuppdrag har stora likheter med JO:s, och myndigheterna har i stort sett samma tillsynsområden. JK:s tillsyns-

²⁶³ Prop. 1998/99:1 utgiftsområde 1, s. 22.

verksamhet utövas i huvudsak på samma sätt som JO:s, dvs. genom prövning av klagomål, initiativärenden och inspektioner. Det finns också skillnader, exempelvis är det JK:s uppgift att årligen granska myndigheters ärendeförteckningar. För att kunna utöva sina tillsynsfunktioner har JK i princip samma befogenheter som JO och har, som angetts ovan, bl.a. rätt att få tillgång till såväl handlingar, begärda upplysningar som yttranden samt har möjlighet att förelägga och döma ut vite.

7.11.5 Institutet för mänskliga rättigheter

I januari 2022 inrättades Institutet för mänskliga rättigheter i Sverige genom lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Institutet har inrättats i enlighet med Parisprinciperna, som avser ge institutionen en stark ställning i genomförandet av sitt uppdrag genom att garantera institutionen ett oberoende från framför allt regeringen.

Institutet för mänskliga rättigheter har inrättats som en myndighet under regeringen. För att fullt ut garantera institutets oberoende ställning i förhållande till regeringen har regeringen inte möjlighet att styra institutets uppgifter eller arbete i samma utsträckning som normalt gäller för myndigheter under regeringen. Som en del i att stärka oberoendet anställer styrelsen myndighetschefen.²⁶⁴

Institutet har som övergripande uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna med utgångspunkt i bl.a. grundlagarna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1 § första stycket lagen om Institutet för mänskliga rättigheter). I detta syfte ska institutet följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas samt lämna förslag till åtgärder till regeringen (2 § första stycket). Institutet ska vidare enligt samma bestämmelse ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete samt främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

²⁶⁴ Prop. 2020/21:143 s. 22.

I sammanhanget kan nämnas att Institutet för mänskliga rättigheter är medlem i nätverket ENNHRI (se avsnitt 7.11.3).

Institutet prövar inte enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna (2 § tredje stycket).

Det ska i sammanhanget framhållas att Institutet för mänskliga rättigheter inte bedriver någon tillsynsverksamhet enligt sitt uppdrag, dvs. varken ordinär eller extraordinär tillsyn. Institutet kan inte besluta om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

7.11.6 Förslag om ny myndighet för tillsyn över bl.a. migrationsområdet

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering (Fi 2023:08) har bl.a. haft i uppdrag att analysera hur behovet av analys och utvärdering av statlig och annan offentlig verksamhet kan tillgodoses genom att de befintliga analys- och utvärderingsmyndigheterna samlas i färre myndigheter. Vidare har uppdraget bl.a. innefattat en analys om det finns uppgifter vid andra myndigheter som bör flyttas till analys- och utvärderingsmyndigheter och utifrån analyserna lämna förslag på de organisations- och strukturförändringar som bör genomföras.

Utredningen lämnade i februari 2025 betänkandet *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag* (SOU 2025:13). I betänkandet föreslås bl.a. att det ska inrättas en analys- och utvärderingsmyndighet med ett ansvar för systemtillsyn och effektivitetsgranskning av arbetsmarknads-, socialförsäkrings- och migrationsområdena genom en sammanläggning av verksamheten vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Delegationen för migrationsstudier (Delmi). Myndigheten ska enligt förslaget även ha i uppgift att ansvara för tillsyn av arbetslöshetsförsäkringen och a-kassorna samt de uppgifter som följer av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Sammanläggningen föreslås ske genom att IAF:s respektive Delmis befintliga uppgifter och verksamhet överförs och inordnas i ISF, samt att IAF avvecklas som egen myndighet och Delmis uppdrag avslutas.

I betänkandet konstateras att arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken, socialförsäkringen och socialförsäkringspolitiken samt migrationen och migrationspolitiken är tre centrala

välfärdsområden av stor betydelse för samhället och samhällsutvecklingen. En sammanläggning av IAF, ISF och Delmi skulle enligt utredningen ge ett mer sammanhållet systemperspektiv och förbättra förutsättningarna att identifiera samt föreslå åtgärder för att komma till rätta med systemövergripande problem inom trygghetssystemen och migrationsområdet. Vidare anføres i betänkandet att en breddning av uppgiften även skulle ge tillgång till analyskapacitet på områden som i dag inte täcks av någon fristående analys- och utvärderingsmyndighet. I sammanhanget konstateras bl.a. att det helt saknas en myndighet för systemtillsyn och effektivitetsgranskning av Migrationsverkets verksamhet.

Den sammanslagna myndighetens ansvarsområde omfattar enligt förslaget verksamheten vid Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten (i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn), Migrationsverket, delar av Skatteverkets verksamhet (i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst) samt a-kassorna. I fråga om myndighetens uppdrag anges bl.a. följande i betänkandet.²⁶⁵

Med systemtillsyn avses att tillsynsobjektens system för styrning och kontroll granskas. Det kan till exempel handla om hur myndigheterna följer upp sin handläggning i syfte att säkerställa att den lever upp till de krav som ställs, hur myndigheterna arbetar för att motverka missbruk av systemen samt hur myndigheterna arbetar för att öka effektiviteten i verksamheterna. Systemtillsynen inriktar sig således främst på processer och organisation. Effektivitetsgranskning fokuserar på såväl genomförandet som resultatet av verksamheterna för att granska om verksamheten fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet (gör myndigheten saker rätt). Det innefattar även att analysera effekterna och ändamålsenligheten av verksamheten (gör myndigheterna rätt saker).

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har i budgetpropositionen för 2026 uttalat att mot bakgrund av förslagen om statlig resurssamverkan i betänkandet och att flera remissinstanser uttrycker att det finns behov av förvaltningsgemensamma lösningar bedömer regeringen att det finns potential i sådana lösningar för att öka effektiviteten och kvaliteten i statsförvaltningen.²⁶⁶

²⁶⁵ SOU 2025:13 s. 329-330.

²⁶⁶ Prop. 2025/26:1 63.

Riksdagen har berört den föreslagna myndigheten i samband med avstyrkande av en motion om tillkännagivande om en nationell övervakningsmekanism enligt EU:s migrations- och asylpakt. Riksdagen anförde i sammanhanget att det bl.a. mot bakgrund av den föreslagna myndigheten inte fanns skäl att göra ett tillkännandegivande i frågan.²⁶⁷

7.11.7 Sverige uppfyller kraven på övervakningsmekanismen

Bedömning: Sverige uppfyller de krav som ställs i artikel 10.2 på en oberoende övervakningsmekanism. Artikel 10.2 kräver därmed inte några författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter enligt screeningförordningen

I avsnitt 7.11.2 beskrivs de krav som artikel 10.2 i screeningförordningen ställer på den oberoende övervakningsmekanism som varje medlemsstat ska tillhandahålla för att säkerställa de grundläggande rättigheterna för de personer som är föremål för screeningförfarandet. Medlemsstaterna ska t.ex. enligt artikeln ge den oberoende övervakningsmekanismen tillträde till relevanta platser samt tillgång till personer och handlingar för att övervakningsmekanismen ska kunna genomföra de kontroller av screeningsverksamheten som föreskrivs i artikel 10 samt garantera övervakningsmekanismens oberoende.

Nationella ombudsmän och nationella människorättsinstitutioner, däribland nationella förebyggande mekanismer som inrättats enligt Opcat, ska enligt artikel 10.2 delta i driften av den oberoende övervakningsmekanismen och får utses att utföra alla eller delar av den oberoende övervakningsmekanismens uppgifter.

²⁶⁷ Bet. 2024/25:SfU18 s. 43.

Sverige uppfyller de krav som ställs på övervakningsmekanismen genom JO:s uppdrag och verksamhet

De myndigheter som föreslås som screeningmyndigheter – Polismyndigheten och Migrationsverket – saknar i dag en ordinär tillsynsmyndighet, som skulle kunna vara aktuell att utse som övervakningsmekanism. Den tillsyn som bedrivs över dessa verksamhet är främst den extraordinära tillsyn som utövas av JO.²⁶⁸

Som beskrivits närmare i avsnitt 7.11.4 har både JO och JK befogenheter att genomföra sådana kontroller som beskrivs i artikel 10.2. Myndigheter och dess tjänstemän är skyldiga att på begäran av JO respektive JK lämna upplysningar och yttranden. JO respektive JK har också rätt till tillgång till de protokoll och handlingar som finns hos myndigheter. JO, som bl.a. utför inspektioner för att kontrollera att frihetsberövade personer behandlas på ett korrekt sätt, har möjlighet att uttala kritik, lämna råd och allmän vägledning till myndigheterna samt kommentera lagstiftningen. Även JK har sådana möjligheter.

Det kan också konstateras att JO respektive JK uppfyller kraven på oberoende enligt artikel 10 och enligt de riktlinjer som framtagits av FRA och ENNHRI, vilka har redogjorts för i avsnitt 7.11.3.

Enligt artikel 10.2 kan utsedda besöksorgan enligt Opcat delta i eller utföra uppgiften som övervakningsmekanism. Sedan 2011 följer det av JO-instruktionen att JO – utöver sitt traditionella tillsynsuppdrag – har i uppgift att agera som nationellt besöksorgan enligt Opcat. JK saknar motsvarande förordnande, vilket innebär att JO ensam har denna roll i Sverige. JO bedriver – alltså utöver sitt ordinarie uppdrag – tillsyn av Migrationsverkets förvarsverksamhet i sin egenskap av nationellt besöksorgan enligt Opcat, såsom det närmare har beskrivits i avsnitt 7.11.4. Som utvecklats i nämnda avsnitt inspekterar Opcat-enheten regelbundet platser i Sverige där människor hålls frihetsberövade i syfte att förebygga förekomsten av grym, omänsklig, eller annan förnedrande behandling eller bestraffning.

Som konstaterats i avsnitt 7.11.4 ska JO inom ramen för sina respektive uppdrag – uppdraget som nationellt besöksorgan enligt Opcat respektive det traditionella tillsynsuppdraget – bedriva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra

²⁶⁸ Bet 2024/25:KU11 s. 7.

författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden, vilket inkluderar att beakta att de regelverk om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till och ratificerat följs. Uppdragen förutsätter inhämtande av information och inspektionsbesök vid olika inrättningar. Vad som framkommit vid inspektionerna kan leda till uttalanden från JO och även framställningar om ändringar i gällande eller föreslagna lagstiftning. Varje år lämnar JO även en rapport till FN om det arbete som Opcat-enheten gjort under året. Enheten deltar också i det internationella samarbetet inom ramen för Opcat-uppdraget.

Vid utförandet av sina uppdrag genomför JO alltså sådan granskning och sådana kontroller som kan jämföras med det uppdrag övervakningsmekanismens uppdrag har enligt artikel 10.2 i screeningförordningen. JO är företrädare för riksdagen och har traditionellt som uppgift att ta tillvara folkets eller medborgarnas intressen gentemot statsmakten. Med hänsyn till JO:s traditionella tillsynsuppdrag och det förhållande att JO – till skillnad från JK – är nationellt besöksorgan enligt Opcat – uppfyller JO de krav som ställs på övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen.

JK koncentrerar sig i huvudsak i sin tillsynsverksamhet på frågor om rättssäkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och s.k. systemfel hos myndigheterna.²⁶⁹ JK:s tillsyn får anses vara mindre omfattande än den tillsynsverksamhet som JO bedriver. De andra delarna av JK:s uppdrag, såsom att agera som statens ombud, är mer framträdande i förhållande till myndighetens tillsynsverksamhet. JK:s tillsynsverksamhet är visserligen formellt sådan att den möter de krav som ställs i screeningförordningen, men såsom den utvecklats i praktiken framstår den inte som så omfattande som krävs för att kraven på övervakningsmekanismen i artikel 10.2 får anses uppfylla.

Sammanfattningsvis stämmer JO:s uppdrag väl överens med det uppdrag som tillkommer övervakningsmekanismen enligt screeningförordningen. Övervakningsmekanismens uppgifter innebär därmed inte några nya uppgifter för JO. Utformningen av övervakningsmekanismens uppdrag bedöms inte heller medföra en inskränkning i JO:s frihet att prioritera vilka områden som ska granskas av myndigheten. Sverige uppfyller således – genom JO:s

²⁶⁹<https://www.jk.se/tillsyn/#:~:text=Vad%20omfattar%20Justitiekanslerns%20tillsynsverksamhet?,till%20n%C3%A5gon%20mera%20omfattande%20tillsynsverksamhet.>

uppdrag och verksamhet – de krav som ställs på övervakningsmekanismen i artikel 10.2 i screeningförordningen. Vidare följer övervakningsmekanismens uppdrag och uppgifter direkt av förordningen. Några författningsändringar behövs således inte i detta avseende.

Institutet för mänskliga rättigheter

Institutet för mänskliga rättigheter är ett sådant organ som enligt artikel 10.2 kan komma i fråga för att utföra delar av eller samtliga uppgifter som tillkommer den oberoende övervakningsmekanismen.

Som beskrivits i avsnitt 7.11.5 ska institutet bl.a. följa, undersöka och rapportera om hur de mänskliga rättigheterna respekteras och förverkligas samt lämna förslag till åtgärder till regeringen. Institutet ska vidare ha kontakter med internationella organisationer och även i övrigt delta i internationellt samarbete samt främja utbildning, forskning, kompetensutveckling, information och ökad medvetenhet om de mänskliga rättigheterna.

Institutet för mänskliga rättigheter har framfört att myndigheten anser att den bör vara delaktig i övervakningen av EU:s migrations- och asylpakt genom att en del av uppdraget som övervakningsmekanism tillkommer myndigheten. Detta deluppdrag bör enligt institutet kretsa kring övergripande rapportering med rekommendationer. Utifrån institutets oberoende och breda mandat vad gäller rättighetsfrågor menar institutet att myndigheten kan ge en bred överblick när det kommer till rättighetskränkningar och risker för rättighetskränkningar, samt eventuella systembrister.

För att värna institutets oberoende anser myndigheten att det finns anledning att formulera en tillkommande uppgift för institutet genom ändring i lagen om Institutet för mänskliga rättigheter, som kan jämföras med den särskilda uppgift institutet har enligt 1 § andra stycket lagen nämnda lag, som anger att institutet ska fullgöra de uppgifter som en oberoende nationell mekanism har enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Som konstaterats i avsnitt 7.11.5 prövar inte Institutet enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Institutet har inte heller något uppdrag att bedriva vare sig ordinär eller

extraordinär tillsyn över någon annan myndighetsverksamhet. Institutets uppdrag och verksamhet motsvarar således inte samtliga de krav som i artikel 10.2 ställs på övervakningsmekanismen.

Institutet har i uppdrag att skydda, övervaka och främja säkerställandet av mänskliga rättigheter i Sverige, och detta även i förhållande till sökanden av internationellt skydd och övriga tredjelandsmedborgare. Genom sitt oberoende har myndigheten inom ramen för sina uppgifter stor frihet att själv bestämma sin organisation och den närmare inriktningen av sitt arbete. Institutet har således med stöd av nuvarande lagstiftning redan i dag möjlighet att rapportera hur de mänskliga rättigheterna respekteras under screeningprocessen samt lämna förslag till åtgärder till regeringen. Det bedöms därmed inte finnas behov av några ytterligare lagstiftningsåtgärder i detta avseende.

Den i SOU 2025:13 föreslagna myndigheten uppfyller inte kraven som ställs på övervakningsmekanismen

I SOU 2025:13 föreslås – som närmare beskrivits i avsnitt 7.11.6 – att en ny myndighet ska inrättas med uppgift att bedriva systemtillsyn och effektivitetsgranskning av bl.a. Migrationsverkets verksamhet. Riksdagen har hänvisat till detta förslag i samband med att riksdagen avslog en motion om tillkännagivande av tillsättande av en övervakningsmekanism (se avsnitt 7.11.6). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Den föreslagna myndighetens tillsynsverksamhet avser systemtillsyn och effektivitetsgranskning av Migrationsverket, och inte tillsyn i enskilda ärenden som verket handlägger. Den föreslagna tillsynsverksamheten kan därför inte anses uppfylla kraven som ställs på den oberoende övervakningsmekanismen i artikel 10.

7.12 Rätten till information

Bedömning: Ansvarig myndighet i fråga om informations-skyldigheten enligt artikel 11 bör anges i förordning.

Skälen för bedömningen

Medlemsstaterna ska enligt artikel 11.1 säkerställa att tredjelandsmedborgare som genomgår screening ges information om:

- a) syftet med, tidsåtgången för och de olika delarna av screeningen samt det sätt på vilket den utförs och dess möjliga resultat,
- b) rätten att ansöka om internationellt skydd och tillämpliga regler för ansökan om internationellt skydd, i förekommande fall under de omständigheter som anges i artikel 30 i asylprocedurförordningen och, för de tredjelandsmedborgare som har gjort en ansökan om internationellt skydd, de skyldigheter och konsekvenser vid bristande efterlevnad som fastställs i artiklarna 17 och 18 i asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- c) tredjelandsmedborgares rättigheter och skyldigheter under screeningen, inbegripet deras skyldigheter enligt artikel 9 och möjligheten att kontakta och bli kontaktad av de organisationer och personer som avses i artikel 8.6,
- d) registrerades rättigheter enligt unionens tillämpliga dataskyddslagstiftning, särskilt dataskyddsförordningen²⁷⁰.

Medlemsstaterna ska också enligt artikel 11.2, vid behov, säkerställa att tredjelandsmedborgare som genomgår screening ges information om följande:

- a) Tillämpliga regler om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa enligt gränskodexen samt andra villkor för inresa, vistelse och bosättning i den berörda medlemsstaten, i den mån som den informationen inte redan har lämnats.
- b) Skyldigheten att återvända i enlighet med återvändande-direktivet och möjligheterna att delta i ett program som tillhandahåller logistiskt, ekonomiskt och annat materiellt eller icke-finansiellt bistånd i syfte att stödja frivillig avresa.

²⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

- c) Villkoren för omfördelning i enlighet med artikel 67 i asyl- och migrationshanteringsförordningen eller en annan befintlig solidaritetsmekanism.

Den information som tillhandahålls under screeningen ska enligt artikel 11.3 ges på ett språk som tredjelandsmedborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Informationen ska lämnas skriftligen och, om det är nödvändigt, muntligen, med hjälp av tolk. I fråga om underåriga ska informationen lämnas på åldersanpassat sätt och med deltagande av den företrädare eller person som avses i artikel 13.2 och 13.3. Screeningmyndigheterna får vidta de åtgärder som behövs för tillgång till kulturmedlingstjänster som kan underlätta tillgång till förfarandet för internationellt skydd.

Medlemsstaterna får tillåta relevanta och behöriga nationella, internationella och icke-statliga organisationer och organ att förse tredjelandsmedborgare med information som avses i artikel 11 under screeningen i enlighet med nationell rätt (artikel 11.4).

Ansvarig myndighet för att lämna den information som följer av artikel 11 bör regleras i förordning. Lämpligen bör screeningmyndigheterna ges detta ansvar. Bestämmelsen i övrigt är direkt tillämplig och kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

7.13 Personuppgiftsbehandling och informationsöverföring

7.13.1 Inledande utgångspunkter

Screeningförordningen innehåller inte några bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling. Screeningförordningen förutsätter dock att den enskilde tredjelandsmedborgarens personuppgifter behandlas av screeningmyndigheterna i de olika momenten som ingår i screeningprocessen, och att dessa samlas i det screeningformulär som ska upprättas enligt artikel 17. Det rör sig om uppgifter om bl.a. namn, födelsedatum, kön, nationalitet, skäl till att screeningen utfördes, uppgifter från hälsokontrollen, och från sårbarhetskontrollen, om ansökan om internationellt skydd har gjorts, om sökningarna i relevanta databaser lett till en träff, skälen till den irreguljära resan, resvägar samt rese- och identitets-

handlingar. Vidare ska biometriska uppgifter upptas under screeningprocessen. Det finns därför anledning att redogöra för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med stöd av förordningen och om de nationella kompletterande bestämmelserna som föreslås ovan har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

Vidare kan det sannolikt förekomma att information om de personer som genomgår screening behöver överföras mellan de olika screeningmyndigheterna. Även denna fråga kommer att behandlas i det följande.

7.13.2 Dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling

Inledning

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får i vissa fall begränsas genom lag, om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se avsnitt 3.3).

Av Europakonventionen följer, som behandlats i avsnitt 3.4.1, att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Rättigheten får endast inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I EU:s rättighetsstadga anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifterna ska bl.a. behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen,

utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen, innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen reglerar bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter och särskilda kategorier av personuppgifter (som i nationell lagstiftning benämns känsliga personuppgifter). Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Det gör det möjligt att ha bestämmelser som avviker från dataskyddslagen i sektorsspecifika registerförfattningar.

Dataskyddsförordningen är inte tillämplig på den behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (artikel 2.2 d). För personuppgiftsbehandling inom detta område gäller i stället dataskyddsdirektivet. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalogen (2018:1177).

Olika myndigheter har särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter. De registerförfattningar som gäller för Polismyndigheten och Migrationsverket redovisas nedan.

Närmare om dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Behandling är ett vidsträckt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning och utlämnande genom överföring (artikel 4.2).

Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Exempel på personuppgifter är namn, adress och personnummer. Andra upplysningar som identifierar en fysisk person kan vara identifikationsnummer, lokaliseringssuppgift eller online-identifikator (t.ex. ip-adress). Information som är specifik för den

fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet kan utgöra personuppgifter. Bilder på och ljudupptagningar av individer kan vara personuppgifter, även om inga namn nämns. Avgörande är att uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person.

Behandlingen av personuppgifter måste uppfylla ett antal principer (artikel 5 i dataskyddsförordningen). Personuppgifter ska bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1). Personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). De personuppgifter som behandlas ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). De ska inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (lagringsminimering).

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten, krävs att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6 i dataskyddsförordningen är tillämplig.

Artikel 9 i dataskyddsförordningen reglerar behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Begreppet omfattar behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådan behandling ska som huvudregel vara förbjuden.

I artikel 9.2 anges ett antal undantagsfall när sådan behandling får ske. Ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Närmare om utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen kompletterar dataskyddsförordningen och gäller Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas behandling av personuppgifter i deras verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Lagen gäller inte när personuppgifter behandlas med stöd av vissa lagar och EU-förordningar, bl.a. lagen om Schengens informationssystem, viseringskodexen och Eurodacförordningen.

I 1 § utlänningsdatalagen anges att syftet med lagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. I 2 § utlänningsdatalagen anges de situationer när lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet. Enligt första punkten gäller lagen utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i EU, i en stat som är ansluten till europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Andra punkten anger att utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige också omfattas av lagen.

Enligt 3 § utlänningsdatalagen gäller lagen också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige.

Enligt 11 § utlänningsdatalagen får Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behandla personuppgifter om det behövs för

1. handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§,
2. kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige,
3. utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar,
4. framställning av statistik,
5. utförande av testverksamhet, eller

6. fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift.

Genom 15 § utlänningsdatalagen ges Migrationsverket rätt att föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § UtL. Fotografier lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket medan fingeravtryck lagras i ett särskilt register som Polismyndigheten har hand om åt Migrationsverket. Förutom fingeravtryck och fotografier får registren även innehålla uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift (2 § utlänningsdataförordningen).

I 15 § utlänningsdatalagen regleras uttömmande för vilka ändamål som fingeravtryck och fotografier får behandlas. Av andra stycket följer att uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren får användas endast

1. vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas,
2. i ärenden om avvisning och utvisning,
3. i testverksamhet,
4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,
5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometrireger som förs enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, eller
7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Polismyndigheten har enligt 20 § utlänningsdatalagen rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av

uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §. Vidare anger bestämmelsen att Migrationsverket, på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet, ska lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5 eller 6. Enligt tredje stycket ska Migrationsverket, om det finns skäl för det, på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

Närmare om personuppgiftsbehandling i fråga om hälso- och sjukvård

Patientdatalagen (2008:355) kompletterar dataskyddsförordningen och är tillämplig vid vårdgivares behandling av personuppgifter (1 kap. 1 och 4 §§). Enligt förarbetena är lagen tillämplig i en vårdgivares kärnverksamhet, alltså då vårdgivaren tillhandahåller hälso- och sjukvård åt patienter.

Patientdatalagen ska tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården (1 kap. 1 § första stycket). Hälso- och sjukvård definieras i 1 kap. 3 § bl.a. som verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Enligt samma paragraf definieras vårdgivare som statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).

För sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen, dvs. helt eller delvis automatiserad behandling eller uppgifter som ska ingå i ett register, gäller enligt patientdatalagen att uppgifterna får behandlas endast om det behövs för att fullgöra något av de ändamål som regleras i 2 kap. 4 och 5 §§ i den lagen. Utgångspunkten är att endast sådan personuppgiftsbehandling får äga rum som inryms i något av de uppräknade ändamålen.²⁷¹ Av 2 kap. 4 § följer att personuppgifter inom hälso- och sjukvården får behandlas bl.a. om det behövs för att fullgöra de skyldigheter som anges i 3 kap. och upprätta annan dokumentation

²⁷¹ Prop. 2007/08:126 s. 227.

som behövs i och för vården av patienter, administration som rör patienter och som syftar till att ge vård i enskilda fall eller som annars föranleds av vård i enskilda fall och för att upprätta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning. 3 kap. patientdatalagen innehåller bestämmelser om skyldigheten att föra patientjournal.

Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, som reglerar hantering av känsliga personuppgifter, framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar bl.a. uppgifter om hälsa ska vara förbjuden. Denna huvudregel kompletteras med ett antal undantag i artikel 9.2, som anger att förbudet inte ska tillämpas i vissa fall.

För hälso- och sjukvården finns ett undantag i artikel 9.2 h. Enligt detta undantas personuppgiftsbehandling som är nödvändig av skäl som hör samman med bl.a. tillhandahållande av hälso- och sjukvård. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att uppgifterna behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare som omfattas av författningsreglerad tystnadsplikt.

Enligt 2 kap. 7 a § patientdatalagen får personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, dvs. känsliga personuppgifter, behandlas med stöd av artikel 9.2 h i förordningen under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt. De bestämmelser som tillåter behandling av personuppgifter och känsliga personuppgifter inom tillämpningsområdet för patientdatalagen har ansetts förenliga med EU:s dataskyddsförordning.²⁷²

7.13.3 Behovet av ändringar i nationell rätt i personuppgiftshänseende

Förslag: Bestämmelsen i 15 § utlänningsdatalagen ska utvidgas på så sätt att biometriska uppgifter får användas under screeningprocessen i fråga om identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen.

²⁷² Prop. 2017/18: 171 s. 76, 77, 162 och 163.

Bedömning: I övrigt medför screeningförordningen och föreslagna nationella kompletterande bestämmelser inte något behov av ändringar i dataskyddsregleringen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förutsättningarna att behandla personuppgifter

Som angetts ovan följer det av dataskyddsförordningen att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund (artikel 6). Den behandling av personuppgifter som myndigheter utför görs huvudsakligen med stöd av de rättsliga grunder som kommer till uttryck i artikel 6.1 c eller e, och som enligt artikel 6.3 ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. Den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 c innebär att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en rättslig förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 e innebär att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. All verksamhet som en myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, anses vara av allmänt intresse.²⁷³

Av 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen följer att en uppgift av allmänt intresse som följer av bl.a. lag eller annan författning utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter.

När screeningmyndigheterna, dvs. Migrationsverket och Polismyndigheten, utför sina uppgifter som screeningmyndigheter utför de uppgifter av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, dvs. av screeningförordningen och de nationella bestämmelser som kompletterar förordningen. Dessutom innehåller förordningen rättsliga förpliktelser som innebär att personuppgifter kan komma att behandlas. Den personuppgiftsbehandling som är

²⁷³ Prop. 2017/18:105 s. 56–59.

nödvändig för att utföra uppgifterna som screeningmyndighet har alltså rättslig grund enligt artikel 6.1 e och kan även ha det enligt artikel 6.1 c.

Utlänningsdatalagen innehåller specifika ändamålsbestämmelser som anger den yttersta ram inom vilken personuppgifter får behandlas (se 11–13 §§ utlänningsdatalagen). Migrationsverket och Polismyndigheten får, som angetts ovan, behandla personuppgifter om det behövs bland annat för handläggning av ärenden som rör inresa och vistelse i Sverige, kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa, samt kontroll under vistelsen i Sverige (se 11 § första stycket 1 och 2 utlänningsdatalagen). Screeningförordningen och de kompletterande bestämmelserna i nationell rätt bör falla under tillämpningsområdet för 11 §.

Av 13 § första stycket utlänningsdatalagen följer att personuppgifter som behandlas enligt 11 även får behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen, en annan myndighet eller en enskild, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning, eller en utländsk myndighet, ett EU-organ eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet av uppgifterna följer av Sveriges medlemskap i EU eller av uppgiftsskyldighet enligt en internationell konvention som Sverige har tillträtt eller enligt ett av riksdagen godkänt avtal med främmande stat eller mellanfolklig organisation. Personuppgifter som behandlas enligt 11 och 12 §§ får enligt 13 § andra stycket behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Regionerna, såsom ansvariga för hälsokontrollen, kommer också att hantera personuppgifter inom sin verksamhet, har utöver dataskyddsförordningen, stöd i reglerna i 2 kap. 4 och 5 §§ patientdatalagen.

Sammantaget innebär det sagda att screeningmyndigheterna och ansvarig myndighet för hälsokontrollen har rättsligt stöd för sin behandling av personuppgifter i sin verksamhet såsom ansvariga för utförande av de olika momenten i screeningprocessen.

Särskilt om känsliga personuppgifter

Screeningmyndigheterna och ansvariga myndigheter för hälsokontrollen kommer också i sin verksamhet att behandla känsliga personuppgifter. Det är fråga om bl.a. biometriska uppgifter, uppgifter om den enskildes hälsotillstånd och uppgifter som kan framkomma i samband med sårbarhetskontrollen såsom uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Känsliga personuppgifter får, som angetts ovan, behandlas enligt artikel 9.2 g under förutsättning att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

I detta sammanhang är det centralt om behandlingen kan anses vara nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt (artikel 9.2 g). Vad som är ett allmänt intresse, dvs. uttrycket som används i artikel 6.1 e, respektive ett viktigt allmänt intresse som används i artikel 9.2 g, är inte definierat i dataskyddsförordningen.

I förarbetena till dataskyddslagen konstateras att det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har dock uttalat att det utgör ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.²⁷⁴

Utlänningsdatalagen tillåter vidare hantering av känsliga personuppgifter för sådant ändamål som avses i 11 §, dvs. bl.a. i fråga om ärenden om en utlännings inresa i Sverige och i samband med gränskontroll (14 §). Bestämmelsen i 11 § får, som angetts ovan, anses även vara tillämplig på de åtgärder som vidtas inom ramen för screeningprocessen.

När det gäller upptagning av biometriska uppgifter, som alltså utgör känsliga personuppgifter, regleras det uttömmande i 15 § utlänningsdatalagen under vilka förutsättningar sådana uppgifter kan hanteras. Eurodacförordningen, som reglerar registrering av biometriska uppgifter under screeningprocessen (se avsnitt 7.5.1), är dock undantagen från bestämmelserna i utlänningsdatalagen, se 5 § den lagen. Det finns därför inte skäl att utvidga 15 §

²⁷⁴ Prop. 2017/18:105 s. 83 och prop. 2022/23:34 s. 130.

utlänningsdatalagen till att även avse registrering av biometriska uppgifter under screeningprocessen. Registreringen av biometriska uppgifter faller alltså under tillämpningsområdet för Eurodac-förordningen och kräver därmed inte ytterligare reglering i nationell rätt. Däremot kommer biometriska uppgifter att behandlas i screeningmomentet identifiering eller verifiering av identitet enligt bestämmelserna i screeningförordningen (se avsnitt 7.5.1), även om själva registrering sker enligt reglerna i Eurodac. Behandlingen av uppgifterna kommer alltså ske med stöd av screeningförordningen, och inte av Eurodacförordningen. Eftersom 15 § utlänningsdatalagen uttömmande reglerar användningen av biometriska uppgifter bör det i den bestämmelsen läggas till att användning även får ske under screeningprocessen i fråga om identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14.

I övrigt krävs inte, med hänsyn till resonemanget ovan, några kompletterande bestämmelser i nationell rätt för att screeningmyndigheterna ska kunna behandla känsliga personuppgifter under screeningprocessen.

I fråga om hälso- och sjukvården får känsliga personuppgifter behandlas under de förutsättningar som följer av artikel 9.2 h, se avsnitt 7.13.2 ovan. I det avsnittet har också konstaterats att patientdatalagens bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter är förenlig med dataskyddsförordningen. När regionerna behandlar känsliga uppgifter i samband med hälsokontrollen rör det sig således om sådan behandling som omfattas av 9.2 h dataskyddsförordningen och 2 kap. 7 a § patientdatalagen och någon ytterligare reglering krävs inte i detta avseende.

7.13.4 Informationsöverföring mellan myndigheter

Förslag: Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 20 § andra stycket utlänningsdatalagen ska kompletteras på så sätt att Migrationsverket ska åläggas att på begäran av Polismyndigheten lämna ut uppgifter som används under screeningprocessen i fråga om identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen.

Det ska i utlänningslagen införas en bestämmelse med innebörden att Polismyndigheten och Migrationsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter som screeningmyndigheter.

Det ska i samma lag införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för regionerna avseende vad som framkommit vid en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i screeningförordningen till Polismyndigheten i egenskap av huvudansvarig myndighet för screeningprocessen.

Skälen för förslaget

Närmare om sekretess och tystnadsplikt

I Sverige gäller den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Den innebär att allmänheten har en rätt att få insyn i statlig och kommunal verksamhet, bland annat genom att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar hos myndigheter. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom ett utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL [2009:400]).

En sekretessbelagd uppgift får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). En sekretessbelagd uppgift får alltså som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan. För att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas vidare från en myndighet till en annan krävs att det finns stöd för det, antingen i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lagstiftning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Uppgifter som inte är sekretessbelagda får däremot lämnas mellan myndigheter.

Sekretessbestämmelser i ärenden som rör utlännningar

I 21 kap. 5 § OSL finns en generell sekretessbestämmelse för särskilt känsliga uppgifter som rör utlännningar. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter om utlännningar om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp

eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningsen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Endast en relativt allvarlig skada ska leda till att en uppgift omfattas av sekretess med stöd av bestämmelsen. Det krävs å andra sidan inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen ska gälla – redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig.²⁷⁵ Bestämmelsen gäller i alla sammanhang där uppgifterna förekommer, det vill säga även hos de utlämnande myndigheterna.

Enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller i detta fall med ett omvänt skaderekvisit och presumptionen är att uppgifterna inte är offentliga. Enligt 37 kap. 1 § andra stycket OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller här med rakt skaderekvisit.

Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses dels ärenden om till exempel arbetstillstånd, uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, dels kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Uttrycket enskilds personliga förhållanden omfattar vitt skilda saker, som till exempel uppgifter om enskilds hälsotillstånd, religiösa och politiska uppfattning men även uppgifter om en persons adress, namn eller ekonomi kan falla under begreppet. Vid bedömningen av vilka uppgifter som bör skyddas måste hänsyn tas till att uppgifter som i vårt land kan anses vara förhållandevis harmlösa för den som kommer från ett annat land kan uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utlänningsen eller närstående i hemlandet.²⁷⁶

²⁷⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 209.

²⁷⁶ Prop. 1979/80:2 del A s. 209.

Hälso- och sjukvårdssekretess

Med uttrycket hälso- och sjukvård avses i hälso- och sjukvårdslagen åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (2 kap. 1 §). Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Detta innebär bl.a. att vården ska bygga på respekten för patientens självbestämmande och integritet (5 kap. 1 §). Enligt 6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659) är en av de allmänna skyldigheterna för hälso- och sjukvårdspersonal att visa patienter omtanke och respekt. Även i de etiska regler och koder som gäller för professioner inom hälso- och sjukvården uttrycks att respekten för patientens integritet är central.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård m.m. regleras i 25 kap. OSL. Sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet regleras i 25 kap. 1 § OSL. Sekretess gäller för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att den enskilde eller någon närstående till denne inte lider men. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess för uppgifter inom hälso- och sjukvården. Därutöver finns det andra sekretessbestämmelser i 25 kap. OSL som reglerar sekretess inom den mer övergripande hälso- och sjukvårdssektorn.

Sekretess och informationsutbyte mellan myndigheter

Sekretess gäller som utgångspunkt, som nämnts ovan, mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). I OSL finns dock ett flertal bestämmelser med innebörden sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas mellan myndigheter. Flera sådana bestämmelser finns i 10 kap. OSL.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag, så kallad nödvändigt uppgiftslämnande. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen.

Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det

är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt paragrafens andra stycke gäller inte generalklausulen i fråga om bland annat hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Av paragrafens tredje stycke följer även att generalklausulen inte gäller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen.²⁷⁷ Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen.²⁷⁸

Från tillämpningsområdet för generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL undantas, som nämnts ovan, sekretess enligt 25 kap. 1–8 §§ OSL, dvs. delar av den s.k. hälso- och sjukvårdssekretessen.

Sekretess inom hälso- och sjukvårdens verksamhet har varit undantagen från generalklausulens tillämpningsområde sedan 1980 års sekretesslag infördes. I propositionen till den lagen uttalas att det inte kan råda någon tvekan om att sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gör sig starkast gällande. Det konstateras att sekretessen på området har gamla traditioner, och att läkarsekretessen var ett väsentligt inslag i läkaretiken. Utformningen av sekretessbestämmelserna på sjukvårdsområdet uttalas vidare ha mycket stor betydelse både för dem som av olika anledningar kom i kontakt med sjukvården och för dem som hade sitt arbete inom detta område.²⁷⁹

I de bestämmelser i 25 kap. OSL som undantas från tillämpningsområdet för 10 kap. 27 § OSL regleras sekretess inom flera olika områden. Det rör sig om sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet (1 §), för uppgift som gjorts tillgänglig enligt lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (2 §), i verksamhet som omfattar omprovning eller särskild tillsyn (3 §), i ärenden hos en patientnämnd enligt lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården (4 §), i verksamhet som avser omhändertagande av patientjournal (5 §), i förhållande till den vård- eller

²⁷⁷ Prop. 1979/80:2 del A s. 91.

²⁷⁸ Se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94 och prop. 2016/17:58 s. 126.

²⁷⁹ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 160 och 173.

behandlingsbehövande (6 §), i förhållande till den som en anmälan eller utsaga av en enskilde avser (7 §), och för vissa uppgifter hos IVO (8 §).

Det är alltså inte enbart sekretess i den faktiska hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet som är undantagna generalklausulens tillämpningsområde utan även ett flertal områden inom den mer övergripande hälso- och sjukvårdssektorn. De olika områdena regleras i sak av olika författningar och verksamheterna är i vissa fall sinsemellan olika. Sekretessbestämmelserna har olika styrka, föremål och räckvidd, och andra myndigheters behov av att få del av uppgifter som finns i de olika verksamheterna skiljer sig åt.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att den mottagande myndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs i dennas verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts därför sekretessen.

Med uppgiftsskyldighet avses att det i annan lag eller av förordning följer att uppgift ska lämnas.²⁸⁰ Det är alltså fråga om en bestämmelse som är tvingande för myndigheterna att följa och som innebär att det inte ska göras någon skadeprövning i det enskilda fallet.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket och Polismyndigheten finns exempelvis i 17 kap. utlänningslagen och i 7 kap. utlänningsförfordningen (2006:97). Det rör sig både om uppgiftsskyldigheter som förutsätter att Migrationsverket eller Polismyndigheten begär att en viss uppgift lämnas ut (jfr 17 kap. 1 § utlänningslagen) och om skyldigheter för en annan myndighet att i vissa situationer på eget initiativ lämna uppgifter till Migrationsverket och Polismyndigheten (jfr 7 kap. 1 § utlänningsförfordningen).

²⁸⁰ Prop. 1979/80:2 del A s. 322.

Det finns även en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet i 20 § utlänningsdatalagen, enligt vilken Polismyndigheten har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 § (första stycket).

Migrationsverket ska enligt paragrafens andra stycke på begäran av bl.a. Polismyndigheten, lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut vissa personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket. Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten.

Genom Polismyndighetens rätt att ta del av uppgifterna enligt nämnda lagrum uppkommer en sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter den sekretess som kan gälla för uppgifterna hos Migrationsverket.

Tillägg i 20 § utlänningsdatalagen

I avsnitt 7.13.3 har bedömningen gjorts att det i 15 § utlänningsdatalagen bör läggas till att användning av biometriska även får ske under screeningprocessen i fråga om identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14. För att möjliggöra att Polismyndigheten ska få ta del av dessa uppgifter behöver bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kompletteras till att även omfatta detta ändamål. Detta bör göras genom ett tillägg i 20 § andra stycket utlänningsdatalagen.

Informationsöverföring mellan Polismyndigheten och Migrationsverket

Som utvecklats i avsnitt 7.5.2 föreslås att Polismyndigheten ska vara huvudansvarig för screeningprocessen, medan både Polismyndigheten och Migrationsverket tillsammans för utförandet av screeningens olika delar (förutom hälsokontrollen, vilken regionerna ska svara för utförandet, och säkerhetskontrollen, vilken Polismyndigheten ska svara för ensam). I och med att både Polismyndigheten och Migrationsverket föreslås få ett ansvar för

utförandet av screeningen kommer detta sannolikt i praktiken kräva ett nära samarbete myndigheterna i samma lokaler, vilket sin tur medför ett behov att information överförs dagligen mellan myndigheternas respektive personal. Ska myndigheterna kunna samarbeta på det beskrivna sättet är det i det närmaste en förutsättning att uppgifter ska kunna överföras muntligen mellan myndigheternas personal utan att det i varje enskilt krävs en bedömning om ett röjande är tillåtet.

Det kommer alltså att vara fråga om uppgifter som rör de moment i screeningprocessen där myndigheterna har ett gemensamt ansvar för utförandet av screeningen, dvs, identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen, sårbarhetskontrollen enligt artikel 12.3, registrering av biometriska uppgifter enligt artikel 8.5 d, samt ifyllande av screeningformuläret enligt artikel 17 och för avslutande delen av screeningen enligt artikel 18 (se vidare avsnitt 7.5.1 och 7.10.3-4 och 7.10.6 där dessa moment beskrivs närmare). Det rör sig om uppgifter om bl.a. namn, födelsedatum, kön, nationalitet, skäl till att screeningen utfördes, uppgifter om sårbarhet hos den enskilde, om ansökan om internationellt skydd har gjorts, om sökningarna i relevanta databaser lett till en träff, skälen till den irreguljära resan, resvägar samt rese- och identitetshandlingar. Sådana uppgifter torde ofta skyddas av sekretess enligt ovan behandlade bestämmelser i 21 kap. 5 § respektive 37 kap. 1 § OSL.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 20 § utlänningsdatalagen går endast i riktningen från Migrationsverket till Polismyndigheten. Med hänsyn till ansvarsfördelningen i screeningprocessen kommer uppgifter med stor sannolikhet även behöva lämnas från Polismyndigheten till Migrationsverket. Det kan inte heller tas för givet att handläggningen kommer ske enbart i Migrationsverkets handläggningssystem. Eftersom det är osäkert i vilket system handläggningen under screeningprocessen kommer ske är det mindre ändamålsenligt att införa några motsvarande bestämmelser om direktåtkomst och tillhörande sekretessbrytande bestämmelser i t.ex. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är, som utvecklats ovan, inte heller avsedd att hantera situationer där det krävs ett omfattande informationsutbyte mellan myndigheter.

I stället bör det i utlänningslagen införas en bestämmelse med innebörden att Polismyndigheten och Migrationsverket ska lämna de uppgifter till varandra som behövs för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter som screeningmyndigheter. En sådan bestämmelse är, som konstaterats ovan, sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § OSL.

Som konstaterats ovan kommer det vara fråga om ett dagligt utbyte av information som rör de screeningmoment för vilka myndigheterna har ett gemensamt ansvar för utförandet. Med hänsyn till uppgifternas karaktär och det täta informationsutbyte som kan förutspås ske myndigheterna emellan finns det inte anledning att förena uppgiftsskyldigheten med en bestämmelse om att uppgiftsutlämnandet ska föregås av en intresseavvägning, dvs. en möjlighet för respektive myndighet att göra en bedömning om det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Uppgifterna skyddas också av den ovan nämnda sekretessen i ärenden om utlännningar hos båda myndigheterna. Någon ytterligare reglering i detta avseende är därmed inte påkallad.

Uppgiftsskyldighet för regionerna

Som utvecklats i avsnitt 7.10.1 kommer hälsokontrollen sannolikt att baseras på ett samtal med den enskilde om dennes hälsotillstånd och eventuell smittexponering. Det kan inte uteslutas att det i enskilda fallet även kommer att ske en frivillig provtagning i samband med hälsokontrollen. De uppgifter som framkommer vid en hälsokontroll enligt artikel 12.1 i screeningförordningen är sådana som typiskt sett skyddas av sekretess enligt 25 kap. OSL. Screeningförordningen ställer krav på att de uppgifter som framkommer vid en hälsokontroll enligt artikel 12.1 ska föras in i det screeningformulär som screeningmyndigheterna ska fylla i enligt artikel 17 i screeningförordningen. Som följer av artikel 2.10 definieras screeningmyndigheter som alla behöriga myndigheter som genom nationell rätt har utsetts att utföra en eller flera av uppgifterna enligt förordningen, med undantag för de hälsokontroller som avses i artikel 12.1 (se även avsnitt 7.5). Utförare av hälsokontrollen är således inte screeningmyndigheter, och är därmed

enligt artikel 17 inte behörliga att föra in uppgifter i screeningformuläret. För att uppgifterna från hälsokontrollen ska kunna föras in i formuläret, är det därmed en förutsättning att uppgifterna lämnas till en screeningmyndighet, som i sin tur för in uppgifterna.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden ansetts särskilt befogat med stark sekretess i verksamheter inom hälso- och sjukvården eftersom dessa verksamheter bygger på respekten för individens självbestämmande och integritet. Regeringen har uttalat att det vid överväganden om att utöka uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården finns tungt vägande motstående intressen att beakta. Utöver risken för ökat intrång i skyddet för den personliga integriteten är det framför allt frågan om påverkan på hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag som bör tillmätas betydelse. En farhåga är att ett ökat uppgiftslämnande kan leda till sådana förtroendeskador som medför att verksamheterna får svårare att utföra sina uppdrag.²⁸¹ Regeringen har i flera sammanhang bedömt att uppgiftsskyldigheter därmed inte bör omfatta uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess.²⁸²

I och med screeningförordningens krav på att en screeningmyndighet ska föra in uppgifterna från hälsokontrollen i screeningformuläret finns det inte – trots den risk för den personliga integriteten som framhållits i flera förarbeten – utrymme för en annan lösning än att regionerna ska vara skyldiga att lämna de uppgifter som framkommit vid en hälsokontroll till en screeningmyndighet. Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL omfattar inte, som utvecklats ovan, hälso- och sjukvårdssekretess.

Eftersom screeningförordningens krav på införande av uppgifter i formuläret är absolut, finns det inte heller utrymme att förena en bestämmelse om uppgiftsskyldighet med en intresseavvägning, dvs. en möjlighet för regionerna att göra en bedömning om det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

För att minska integritetsintrånget så långt det är möjligt bör uppgifterna endast lämnas till en av screeningmyndigheterna. Enbart Polismyndigheten, som i avsnitt 7.5.2 föreslås vara huvudansvarig

²⁸¹ Prop. 2024/25:65 s. 129.

²⁸² Se t.ex. prop. 2023/24:85 s. 45–47 och prop. 2024/25:65 s. 130.

screeningmyndighet bör därför vara mottagare av uppgifterna för att sedan tillse att de förs in i screeningformuläret.

Sammantaget bör det alltså, för att bryta den sekretess som gäller uppgifter som framkommer vid en hälsokontroll, införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för regionerna med innebörden att uppgifterna ska lämnas till Polismyndigheten. Bestämmelsen bör lämpligen föras in i utlänningslagen.

Uppgifterna om den enskildes hälsotillstånd som Polismyndigheten enligt den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska motta från regionerna skyddas av sekretess hos Polismyndigheten enligt bestämmelserna om sekretess i ärenden som rör utlännningar, vilka redogjorts för ovan. I sammanhanget kan även nämnas att sekretess gäller enligt 21 kap. 1 § OSL för uppgift som rör en enskilts hälsa eller sexualliv, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller oavsett i vilket sammanhang eller vid vilken myndighet uppgiften förekommer. Någon ytterligare reglering är inte påkallad i detta avseende.

7.14 Ändringar i VIS-förordningen genom artikel 20

7.14.1 Om VIS-förordningen

Bakgrund och syfte

VIS är en teknisk lösning för utbyte av uppgifter, och ett av målen med systemet är att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken. Den närmare regleringen av VIS finns i VIS-förordningen.

VIS innehåller uppgifter om ansökningar om Schengenvisering och de beslut som medlemsstaterna har fattat med anledning av sådana. Systemet innehåller bl.a. personuppgifter om de personer som har lämnat in en ansökan, inklusive fotografier och fingeravtryck, och vilka beslut som har fattats i varje enskilt ärende. De myndigheter som ansvarar för att fatta beslut om viseringar har åtkomst till systemet både för att ändra innehållet, dvs. lägga in och ta bort uppgifter, och för att ta del av uppgifter för särskilt angivna syften, till exempel för att pröva viseringsansökningar. Därutöver har vissa myndigheter i varje medlemsstat åtkomst endast för att ta

del av uppgifter för särskilt angivna syften, till exempel gränskontroll.

I syfte att reformera VIS antogs ändringsförordningen, som trädde i kraft den 2 augusti 2021. Ändringsförordningen innebär huvudsakligen tre stora förändringar.

- Nya uppgiftskategorier ska läggas in i VIS. Ändringsförordningen innebär att uppgifter om uppehållstillstånd och viseringar för längre vistelse ska läggas in, och lagras, i VIS.
- Åtkomst för brottsbekämpande ändamål regleras i förordningen. En annan större förändring är att VIS-rådsbeslutet som tidigare reglerade brottsbekämpande myndigheters åtkomst till VIS-uppgifter för brottsbekämpande ändamål har integrerats i VIS-förordningen.
- Kontrollerna utökas vid handläggningen av ansökningar. Flera bestämmelser som införts i VIS-förordningen innebär nya moment i handläggningen av ansökningar om visering och uppehållstillstånd. Det handlar bl.a. om att VIS ska utföra automatiska sökningar mot flera andra gemensamma informationssystem för att jämföra de uppgifter som sökanden har lämnat, och hur eventuella träffar ska behandlas.

Den reviderade VIS-förordningens innehåll

Förordningen inleds i kapitel I med ett antal allmänna bestämmelser som bl.a. beskriver VIS-systemets syfte och struktur, hur centrala begrepp ska förstås och vilka uppgiftskategorier som ska registreras i systemet. Där finns även bestämmelser om åtkomst till systemet och om allmänna principer vid användandet av systemet.

I kapitel II finns bestämmelser om viseringsmyndigheternas införande och användning av uppgifter om viseringar för kortare vistelse, dvs. Schengenviseringar. I kapitlet regleras bl.a. vilka uppgifter som ska registreras i ansökningsakten vid en ansökan om Schengenvisering.

Kapitel III innehåller bestämmelser om andra myndigheters åtkomst till uppgifter om Schengenviseringar. Där finns bl.a. bestämmelser om interoperabilitet med EU:s in- och utresesystem, åtkomst till uppgifter för verifiering vid gränser vid vilka in- och

utresesystemet har tagits i drift, behöriga asylmyndigheters åtkomst till VIS-uppgifter för att fastställa vem som ansvarar för ansökningar om internationellt skydd samt för att pröva en sådan ansökan.

I det nya kapitlet IIIa finns bestämmelser om införande och användning av uppgifter om viseringar för längre vistelse (dvs. nationella viseringar) och uppehållstillstånd. Där regleras bl.a. vilka uppgifter som ska registreras i ansökningsakten vid en ansökan om visering för längre vistelse eller uppehållstillstånd. I kapitlet finns också bestämmelser om behöriga myndigheters åtkomst till VIS-uppgifter för vissa angivna ändamål.

I det nya kapitlet IIIb finns bestämmelser om förfarande och villkor för åtkomst till VIS-systemet för brottsbekämpande ändamål. Det innehåller bl.a. bestämmelser om att varje medlemsstat ska utse de myndigheter som ska ha rätt att inhämta VIS-uppgifter samt en central åtkomstpunkt som ska ha åtkomst till systemet för brottsbekämpande ändamål.

I kapitel IV-VII finns bestämmelser om lagring och ändring av uppgifter, om drift och ansvar, rättigheter och övervakning avseende uppgiftsskydd samt slutbestämmelser.

Merparten av bestämmelserna i den reviderade VIS-förordningen ska börja tillämpas först när VIS-systemet tas i drift enligt ändringsförordningen, vilket ska ske det datum som kommissionen bestämmer I artikel 11 i ändringsförordningen anges att kommissionen senast den 31 december 2023 ska besluta om vilket datum det blir. Något sådant beslut har dock ännu inte fattats.

7.14.2 Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen

Regeringen har i prop. 2024/25:176 föreslagit de lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till EU:s reviderade regelverk om VIS-systemet.

Förslagen tydliggör i vilka situationer en utlänning är skyldig att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas för att en kontroll mot systemet ska kunna genomföras samt att en skyldighet att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas ska införas i ärenden om nationell visering.

Det föreslås bl.a. att en utlänning som ansöker om nationell visering som huvudregel ska vara skyldig att låta Migrationsverket,

en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet ta hans eller hennes fingeravtryck och fotografera honom eller henne.

Vid en in- eller utresekontroll enligt artikel 8.3 bb i gränskodexen ska en utlänning som huvudregel enligt förslagen vara skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artikel 22g och 22i i VIS-förordningen. Vid en in- eller utresekontroll enligt artikel 8.3 i gränskodexen föreslås också att en utlänning ska vara skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket fotografera honom eller henne för kontroll i enlighet med artikel 20 i VIS-förordningen.

Vidare föreslås att en utlänning vid en inre utlänningskontroll som huvudregel vara skyldig att låta en polisman, eller en tjänsteman vid Kustbevakningen eller Migrationsverket, fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artiklarna 19, 20, 22h och 22i i VIS-förordningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Propositionen är beslutad av riksdagen.²⁸³

7.14.3 Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i VIS-förordningen

Ändringar av artikel 6.2

Artikel 6 i VIS-förordningen sätter ramen för hur personuppgifter i VIS-systemet får behandlas. I artikeln anges vilka myndigheter som ska få åtkomst till uppgifter i systemet, för vilka ändamål och syften som behandling av uppgifterna får ske och vissa begränsningar för behandlingen.

Av artikel 20.1 i screeningförordningen följer att artikel 6 i VIS-förordningen ändras på så sätt att artikel 6.2 delas upp i fyra punkter som anger vilka myndigheter som har rätt till åtkomst till systemet. I artikel 6.2 a anges att sådan åtkomst – i likhet med vad som var fallet tidigare – tillkommer de nationella myndigheterna i varje

²⁸³ Betänkande 2025/26:SfU5 och riksdagsskrivelse 2025/26:14.

medlemsstat samt de unionsorgan som är behöriga för de ändamål som anges i artiklarna 15–22, 22g–22m och 45e i VIS-förordningen.

Av artikel 6.2 b följer att även Etias centralenhet och de nationella Etias-enheterna, som utsetts enligt artiklarna 7 och 8 i förordning (EU) 2018/1240, för de ändamål som anges i artiklarna 18c och 18d i VIS-förordningen och i förordning (EU) 2018/1240 har rätt till åtkomst till systemet. Denna punkt är ny i förhållande till artikelns tidigare lydelse.

Enligt artikel 6.2 c har även screeningmyndigheterna rätt till åtkomst till VIS för att inhämta uppgifter för de ändamål som anges i artikel 15 och 16 i screeningförordningen (se avsnitt 7.5.1 om de olika komponenterna i screeningförfarandet). Även denna punkt är ny i förhållande till artikelns tidigare lydelse.

Vidare följer av artikel 6.2 d att de nationella myndigheterna i varje medlemsstat samt de unionsorgan som är behöriga för de ändamål som anges i artiklarna 20, 20a och 21 i förordning (EU) 2019/817 också har åtkomst till systemet. Förutom att den nya artikeln 20a i aktuell förordning har lagts till i uppräkningsav artiklar skiljer sig denna lydelse inte från vad som nu följer av artikel 6.2 i VIS-förordningen (angående artikel 20a i förordning (EU) 2019/817, se avsnitt 8.3.3).

Av artikeln följer slutligen – som tidigare – att åtkomst endast ska ges i den utsträckning som uppgifterna är nödvändiga för utförandet av deras arbetsuppgifter i enlighet med dessa ändamål och ska stå i proportion till de mål som eftersträvas.

Införande av en ny artikel i VIS-förordningen

Enligt artikel 20.2 i screeningförordningen införs det en ny artikel i VIS-förordningen, artikel 6.2a. Denna nya bestämmelse anger att screeningmyndigheterna också ska ha åtkomst till VIS för att inhämta uppgifter i syfte att utföra en säkerhetskontroll i enlighet med artikel 15.2 i screeningförordningen. En sökning i enlighet med artikel 6.2 a i VIS-förordningen ska enligt bestämmelsen utföras med användning av de uppgifter som avses i artikel 14.1 i screeningförordningen och VIS ska ge en träff om ett beslut att avslå, upphäva eller återkalla en visering, en visering för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd på de grunder som anges i artikel

12.2 a i, a v och a vi i VIS-förordningen finns registrerat i en matchande akt. Om en träff erhålls ska screeningmyndigheterna enligt artikeln få åtkomst till alla relevanta uppgifter i akten.

I sammanhanget kan noteras att artikel 12.2 i VIS-förordningen anger vilka uppgifter som ska registreras i systemet vid avslag av en viseringsansökan. Det rör sig bl.a. om uppgift om sökanden ger in en resehandling som utgör en efterbildning eller förfalskning (artikel 12.2 a i), sökanden finns på en spärrlista i SIS i syfte att vägras inresa (artikel 12.2 a v) eller sökanden anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa enligt definitionen i artikel 2.19 i gränskodexen, särskilt när det finns en registrering i medlemsstaternas nationella databaser som syftar till att vägra inresa av dessa skäl (artikel 12.2 a vi).

7.14.4 Ändringarna i VIS-förordningen föranleder inte några författningsåtgärder

Bedömning: Bestämmelserna om åtkomst i artikel 6.2 respektive artikel 6.2a i VIS-förordningen föranleder inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

I fråga om de ändringar som genom den reviderade VIS-förordningen gjorts i artikel 6 konstaterade regeringen i ovan nämnda lagrådsremiss att de nationella myndigheter som omfattas av rätten till åtkomst till systemet enligt artiklarna 15–22 och 22g–22k – förutom viseringsmyndigheter – utgör myndigheter som ansvarar för gränskontroller vid yttre gräns enligt gränskodexen eller där in- och utresesystemet har tagits i drift, myndigheter som ansvarar för kontroller inom medlemsstaternas territorium av om villkoren för inresa, vistelse eller bosättning är uppfyllda, och behöriga asylmyndigheter.

Eftersom det följer av VIS-förordningen, andra EU-rättsakter och nationell rätt vilka nationella myndigheter som är att anse som viseringsmyndigheter, gränskontrollmyndigheter och asylmyndigheter i förordningens mening fann regeringen att det inte finns något

behov av att särskilt ange detta i respektive myndighets instruktion eller i någon annan författning. Rätten till åtkomst enligt artikel 22l och 22m omfattar utsedda myndigheter för att inhämta uppgifter för brottsbekämpande ändamål och centrala åtkomstpunkter för detta. Vilka myndigheter som utses i de här avseendena bör enligt regeringen regleras på förordningsnivå och frågan behandlas därför inte i lagrådsremissen.²⁸⁴

När det gäller behöriga myndigheter enligt förordning (EU) 2019/817 hänvisade regeringen till promemorian *Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet* (Ds 2022:21).

I fråga om den nya lydelsen av artikel 6.2 följer det direkt av VIS-förordningen att även Etias centralenhet och de nationella Etias-enheterna ska ha åtkomst till VIS. Frågan om nationell Etias-enhet har behandlats av regeringen i propositionen *Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd* (prop. 2022/23:66) och berörs inte vidare i detta sammanhang. Det följer även av artikeln och av den nya artikel 6.2a att screeningmyndigheterna ska ha åtkomst till systemet. I avsnitt 7.5.2 ovan behandlas frågan om vilka myndigheter som ska vara screeningmyndigheter och hur detta regleras. De aktuella myndigheternas åtkomst till VIS regleras alltså direkt i VIS-förordningen och det följer annan reglering vilka myndigheter som är att anse som screeningmyndigheter och nationell Etias-enhet. Det finns därför inte skäl att i nationell rätt införa kompletterande bestämmelser till VIS-förordningen i detta avseende.

7.15 Ändringar i in- och utreseförordningen genom artikel 21

7.15.1 In- och utreseförordningen

Bakgrund och syfte

In och utreseförordningen innehåller de huvudsakliga bestämmelserna om in- och utresesystemet. Genom förordningen om ändring av gränskodexen införs kompletterande bestämmelser som rör användningen av in- och utresesystemet vid gränskontrollen.

²⁸⁴ Lagrådsremiss s. 24-30.

EU:s in- och utresesystem (även benämnt Entry Exit System, EES) är ett system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser. I stället för att stämpla resehandlingarna för tredjelandsmedborgare ska gränspassagen registreras i in- och utresesystemet med hjälp av resehandlingens alfanumeriska uppgifter och biometri. Genom systemet ska gränskontrollanten kunna se om personen rest in eller ut tidigare eller om personen vistats för länge inom Schengenområdet, utan att som i dag behöva räkna ut tillåten resterande vistelsetid manuellt.

Tillgång till systemet ska i första hand ges till gränskontrollerande myndigheter och myndigheter med ansvar för viseringsutfärdande. I andra hand medges tillgång till systemet i brottsbekämpande syften under vissa förutsättningar.

In- och utreseförordningens innehåll

In- och utreseförordningen inleds i kapitel I med allmänna bestämmelser som bl.a. beskriver in- och utresesystemets syfte, vilket tillämpningsområde förordningen har, hur centrala begrepp ska förstås och vid vilka gränser systemet ska användas.

I kapitel II finns bl.a. bestämmelser om hur gränsmyndigheterna ska använda in- och utresesystemet i samband med gränskontroller och om när biometriska uppgifter ska tas.

I kapitel III regleras bl.a. viseringsmyndigheternas användning av in- och utresesystemet för att fatta beslut om viseringar samt invandringsmyndigheternas användning av systemet vid kontroller inom landet.

I kapitel IV finns bestämmelser om förfarande och villkor för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål. I kapitel V regleras hur länge uppgifter får lagras i in- och utresesystemet och när uppgifter får ändras eller raderas.

Kapitel VI innehåller bestämmelser om utveckling, drift och ansvar, bl.a. bestämmelser om vilket ansvar som ligger på eu-LISA, medlemsstaterna respektive Europol. Kapitlet innehåller även vissa bestämmelser om dataskydd.

I kapitel VII finns bl.a. bestämmelser om en tredjelands-medborgares rättigheter när uppgifter om honom eller henne registreras i systemet och ytterligare bestämmelser om dataskydd och rättsmedel.

Enligt in- och utreseförordningen ska systemet sättas i drift och börja användas av alla medlemsstater vid samma tidpunkt. Trots ansträngningar från medlemsstaterna, eu-LISA och kommissionen var det inte möjligt att lansera in- och utresesystemet under fjärde kvartalet 2024 som planerat. Mot denna bakgrund har kommissionen föreslagit en ny förordning som innebär tillfälliga undantag från vissa av bestämmelserna i in- och utreseförordningen och gränskodexen. Syftet med undantagen är att möjliggöra ett mer flexibelt ikraftträdande, en så kallad gradvis start.²⁸⁵

7.15.2 Anpassning av svensk rätt till in- och utresesystemet

Regeringen har i propositionen *Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem* (prop. 2021/22:81) föreslagit de lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Riksdagen har antagit de föreslagna lagändringarna och de träder i kraft den dagen regeringen bestämmer.²⁸⁶

Lagändringarna innebär bl.a. att det i utlänningslagen införs en bestämmelse om att en utlänning vid en inre utlänningskontroll ska som huvudregel vara skyldig att låta en polisman, eller en tjänsteman vid Kustbevakningen eller Migrationsverket, fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen.

Det införs också en bestämmelse i samma lag med innebörden att en utlänning vid en in- eller utresekontroll enligt artikel 8.3 i i gränskodexen som huvudregel ska vara skyldig att låta en polisman, en särskilt förordnad passkontrollant eller en tjänsteman vid Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artikel 20 i VIS-förordningen och artikel 27 i in- och utreseförordningen. Vid en sådan in- och utresekontroll är utlänningen även skyldig att låta sig

²⁸⁵ Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i förordning (EU) 2017/2226 och förordning (EU) 2016/399 vad gäller en gradvis driftsstart av in-och utresesystemet.

²⁸⁶ 2021/22:SfU14,

bli fotograferad för kontroll i enlighet med artikel 27 i in- och utreseförordningen.

Författningsändringarna avser vidare behandling av de personuppgifter som tas vid kontroll och om regelverkets förhållande till annan reglering om behandling av personuppgifter.

7.15.3 Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i in- och utreseförordningen

Artikel 21.1 i screeningförordningen föreskriver att artikel 6.1 i in- och utreseförordningen, som anger målen med in- och utresesystemet, ska ändras genom att ett nytt led, led l, läggs till. Av den nya bestämmelsen 6.1 l följer att systemet ska ha som mål att genom registrering, lagring och tillhandahållande av åtkomst för medlemsstaterna till de uppgifter som registreras i in- och utresesystemet stödja målen för den screening som inrättats genom screeningförordningen särskilt vad gäller de kontroller som föreskrivs i artiklarna 14–16 i screeningförordningen.

Artikel 9 i in- och utreseförordningen reglerar åtkomst till in- och utresesystemet för att föra in, ändra, radera och inhämta uppgifter. Den åtkomst som avses är inte det som i svensk rätt brukar kallas direktåtkomst, och som vanligen avser möjligheten att på egen hand söka efter information i någon annans register eller databas utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Med åtkomst enligt in- och utreseförordningen avses i stället en rätt för samtliga behöriga myndigheter att både läsa och påverka innehållet i registret.

I artikel 21.2 a i screeningförordningen anges att det ska införas en ny artikel, 9.2b, enligt vilken det följer att screeningmyndigheterna ska ha åtkomst till in- och utresesystemet för att inhämta uppgifter i det systemet.

Vidare följer av artikel 21.2 b att artikel 9.4 i in- och utreseförordningen ska få en ny lydelse. Av artikeln följer numera att åtkomst till systemet får ske för de syften som även anges i artiklarna 20a i förordning (EU) 2019/817 respektive 20a i förordning (EU) 2019/818 (om dessa nya artiklar, se avsnitt 8.3.3). Förutom att den nya artikeln 20a i respektive förordning har lagts till i uppräkningsav artiklar skiljer sig denna lydelse inte från vad som nu följer av artikel 9.4 i in- och utreseförordningen.

Enligt artikel 21.3 i screeningförordningen införs vidare en ny artikel i in- och utreseförordningen, artikel 24a, med rubriken *Åtkomst till uppgifter för säkerhetskontroll för screeningändamål*.

Av artikelns första stycke följer att screeningmyndigheterna ska ha åtkomst till in- och utresesystemet för att inhämta uppgifter i syfte att utföra en säkerhetskontroll i enlighet med artikel 15.2 i screeningförordningen.

En sökning i enlighet med artikel 24a ska enligt artikelns andra stycke utföras med användning av de uppgifter som avses i artikel 14.1 i screeningförordningen och in- och utresesystemet ska ge en träff om en registrering av ett beslut om nekad inresa på de grunder som anges i del B punkterna B, D, H, I och J i bilaga V till gränskodexen är kopplad till en matchande personakt. Om en träff erhålls ska screeningmyndigheterna få åtkomst till alla relevanta uppgifter i akten.

Av tredje stycket följer att om personakten inte innehåller några biometriska uppgifter får screeningmyndigheterna ges åtkomst till den berörda personens biometriska uppgifter och verifiera en motsvarighet i VIS i enlighet med artikel 6 i VIS-förordningen.

Slutligen följer av artikel 21.4 i screeningförordningen att det i artikel 46.1, av vilken följer att au-LISA ska föra logg över all uppgiftsbehandling som sker i in- och utresesystemet, ska det av artikel 46.1 a följa att loggarna även ska omfatta syftet med den åtkomst som avses i artikel 9.2a och 9.2b.

7.15.4 Ändringarna i in- och utreseförordningen föranleder inte några författningsåtgärder

Bedömning: Ändringarna i artiklarna 6.1, 9 och 46.1 samt den nya artikeln 24a i in- och utreseförordningen föranleder inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Den nya lydelsen av artikel 6, som anger förordningens mål, är direkt tillämplig och därmed inte sådan att den kräver kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Regeringen har i ovan nämnda proposition funnit att bestämmelserna om åtkomst till systemet i artikel 9 inte kräver några författningsändringar. Den nya lydelsen av artikel 9.2 reglerar att även screeningmyndigheterna ska ha åtkomst till systemet. I avsnitt 7.5.2 ovan behandlas frågan om vilka myndigheter som ska vara screeningmyndigheter och hur detta regleras. De aktuella myndigheternas åtkomst till in- och utresesystemet regleras direkt i in- och utreseförordningen och det följer av den ovan föreslagna regleringen vilka myndigheter som är att anse som screeningmyndigheter. Det finns därför inte skäl att i nationell rätt införa kompletterande bestämmelser till in- och utreseförordningen i detta avseende. Inte heller ändringen av artikel 9.4 kräver några författningsändringar.

Den nya artikel 24a i in- och utreseförordningen innehåller avser screeningmyndigheternas möjligheter att genomföra sökningar i in- och utresesystemet och rätt att få åtkomst till uppgifter i systemet i syfte att göra en säkerhetskontroll. Bestämmelsen är inte sådan att den kräver några författningsändringar i nationell rätt.

Artikel 46.1 avser eu-LISA:s loggningar i in- och utresesystemet. Artikeln riktar sig inte till medlemsstaterna och ändringarna kräver således inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

7.16 Ändringar i Etias-förordningen genom artikel 22

7.16.1 Etias-förordningen

Bakgrund och syfte

Genom Etias-förordningen inrättas ett EU-gemensamt system för reseuppgifter och resetillstånd, Etias, vilket är en förkortning av European Travel Information and Authorisation System.

I gränskodexen finns bestämmelser om inresevillkor för tredjelandsmedborgare som planerar att vistas på medlemsstaternas territorium under högst 90 dagar under en period på 180 dagar. För ett stort antal tredjelandsmedborgare krävs giltig visering för att de ska få passera de yttre gränserna för sådana kortare vistelser (artikel 6.1 i gränskodexen, se avsnitt 7.2.1 ovan). Vissa tredjelandsmedborgare är emellertid undantagna från viseringskravet och får resa in i Schengenområdet utan visering. Det är på denna kategori av

tredjelandsmedborgare som Etias-förordningen är tillämplig. Genom Etias-förordningen införs nämligen ett krav på resetillstånd för de tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelser.

Etias bygger vidare på Schengenregelverket och är en del av unionens strategi för en integrerad gränsförvaltning. Målet med systemet är att bidra till högre säkerhet, förebygga och förhindra olaglig invandring och skydda folkhälsan.

Sedan Etias-förordningen antogs har det gjorts ändringar i den genom förordningen om interoperabilitet på området gränser och viseringar. Ändringarna innebär en anpassning av Etias-regelverket till de nya systemgemensamma komponenter som införs genom den förordningen, bl.a. en gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR) och en gemensam sökportal för aktuella it-system (ESP).

Merparten av bestämmelserna i Etias-förordningen ska börja tillämpas först när systemet tas i drift. Kommissionen ska fastställa driftsdatum när vissa villkor är uppfyllda. Det krävs t.ex. att eu-LISA tillsammans med medlemsstaterna och Etias centralenhet har slutfört tester av systemet med ett tillfredsställande resultat.

Etias-förordningens innehåll

Etias-förordningen inleds i kapitel I med allmänna bestämmelser. Bland annat anges att Etias ska bestå av Etias informationssystem, Etias centralenhet och en nationell Etias-enhet i respektive medlemsstat samt att varje medlemsstat ska utse en behörig myndighet som ska fungera som nationell Etias-enhet.

I kapitel II-IV regleras bl.a. ansökan om resetillstånd, vilka uppgifter som måste anges i en ansökan för att en ansökningsakt ska skapas och hur Etias centrala system ska behandla ansökningsakterna automatiskt och kontrollera uppgifter mot andra informationssystem och de nationella Etias-enheternas manuella prövning av en ansökan om resetillstånd.

Kapitel V innehåller bestämmelser om hur de uppgifter som ska anses utgöra indikatorer på säkerhetsrisk, risk för olaglig invandring eller hög epidemisk ska fastställas. I kapitel VI finns bl.a. bestämmelser om när resetillstånd ska utfärdas, nekas, ogiltigförklaras eller återkallas.

I kapitel VII regleras transportörers åtkomst till uppgifter i Etias informationssystem i kontrollsyfte samt sanktioner för transportörer som transporterar resenärer som saknar resetillstånd och bestämmelser om transportörers ansvar för återvändande när en resenär nekas inresa.

I kapitel VIII-IX finns bestämmelser om gränsmyndigheters respektive invandringsmyndigheters användning av Etias.

Kapitel X-XVI innehåller bl.a. bestämmelser om hur Etias får användas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott, hur länge uppgifter får lagras i Etias centrala system, samt om dataskydd, personuppgiftsbehandling, tillsyn, sanktioner, skadestånd och ikraftträdande- och övergångsbestämmelser samt vilka villkor som ska vara uppfyllda innan systemet kan tas i drift.

7.16.2 Anpassning av svensk rätt till Etias-förordningen

I propositionen *Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd* (prop. 2022/23:66) föreslog regeringen de lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till Etias-förordningen. Riksdagen har antagit regeringens förslag till ändringar av svensk rätt och lagändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.²⁸⁷

Lagändringarna innebär bl.a. att det i utlänningslagen förs upplysningsbestämmelser om att det i Etias-förordningen finns bestämmelser om krav på resetillstånd för vissa utlänningar som är undantagna från kravet på Schengenvisering och bestämmelser om ogiltigförklaring och återkallelse av resetillstånd.

Lagändringarna innebär vidare bl.a. dels en möjlighet att avvisa tredjelandsmedborgare som saknar ett nödvändigt resetillstånd, dels hinder mot verkställighet av tidigare verkställda avlägsnandebeslut för det fall någon återvänder med giltigt resetillstånd. Det föreslås också att Polismyndighetens beslut om avvisning ska överklagas till migrationsdomstol om beslutet har fattats i samband med ett beslut om ogiltigförklaring eller återkallelse av ett resetillstånd. Lagändringarna avser även regelverkets förhållande till annan reglering om behandling av personuppgifter.

²⁸⁷ 2022/23:SfU18, riksdagsskrivelse 2022/23:198.

Regeringen har i övrigt bedömt att bestämmelserna om Etias struktur och om resetillstånd samt reglerna om åtkomst till Etias inte kräver några lagändringar.

7.16.3 Screeningförordningens bestämmelser om ändringar i Etias-förordningen

Ändringar av artiklarna 4, 8 och 69

Artikel 4 i Etias-förordningen anger Etias syften. Av artikel 22.1 i screeningförordningen följer att ett nytt led ska införas i artikel 4, led eb, som anger att ett av syftena med Etias-förordningen är att stödja syftet med screeningförordningen.

Enligt artikel 8.1 i Etias-förordningen ska varje medlemsstat utse en behörig myndighet som ska fungera som den nationella Etias-enheten. I artikel 8.2 anges vilka uppgifter dessa myndigheter ska ansvara för. Enligt artikel 22.2 i screeningförordningen läggs det till ett nytt led i artikel 8.2, led i, enligt vilket myndigheterna ska avge yttranden enligt den nya artikeln 35a (se nedan).

Enligt artikel 69.1 i Etias-förordningen ska eu-LISA föra loggar över all uppgiftsbehandling inom Etias informationssystem. Dessa loggar ska omfatta bl.a. syftet med åtkomst och datum för sökning. Enligt artikel 22.5 i screeningförordningen ska ett nytt led införas i artikel 69.1, led ea, av vilket följer att loggarna i tillämpliga fall ska omfatta en hänvisning till sökningar som gjorts i Etias centrala system vid tillämpning av artiklarna 14 och 15 i screeningförordningen, de träffar som uppkommit och resultaten av sökningen.

Ändringar av artikel 13

Artikel 13 i Etias-förordningen reglerar åtkomst till uppgifter som lagrats i Etias. Genom artikel 22.3 a i screeningförordningen ändras artikel 13.4a på så sätt att det av artikeln följer att åtkomst till identitets- och resehandlingsuppgifterna i Etias som lagras i CIR också ska uteslutande förbehållas bemyndigad personal vid de nationella myndigheterna i varje medlemsstat och bemyndigad personal vid de unionsbyråer som är behöriga för de ändamål som –

utöver vad som följer av artiklarna 20 och 21 - anges i artikel 20a i förordning (EU) 2019/817.

Enligt artikel 22.3 b i screeningförordningen ska det vidare föras in en ny punkt i artikel 13, artikel 13.4b. Enligt dess första stycke ska screeningmyndigheterna också ha åtkomst till Etias för att inhämta uppgifter i syfte att utföra kontroller i enlighet med artikel 15.2 i screeningförordningen.

Av andra stycket följer att en sökning i enlighet med denna nya artikel ska utföras med användning av de uppgifter som avses i artikel 14.1 a och b i screeningförordningen och Etias ska ge en träff om ett beslut om nekande, ogiltigförklaring eller återkallande av resetillstånd på de grunder som anges i artikel 28.7 eller i artikel 37.1 a, b och e i Etias-förordningen ingår i en matchande ansökningsakt.

Om en träff erhålls ska screeningmyndigheterna enligt artikelns fjärde stycke få åtkomst till alla relevanta uppgifter i akten.

Om den sökning som görs i enlighet med artikel 13.4b visar att det finns en överensstämmelse mellan de uppgifter som användes för sökningen och de uppgifter som registrerats i Etias bevakningslista som avses i artikel 34 i Etias-förordningen, ska den nationella Etias-enheten eller Europol, som har fört in uppgifterna i Etias bevakningslista, enligt artikelns femte stycke underrättas om överensstämmelsen och ansvara för åtkomsten till uppgifterna i Etias bevakningslista och för att avge ett yttrande i enlighet med artikel 35a.

Enligt artikel 22.3 c i screeningförordningen ska artikel 13.5 i Etias-förordningen ändras på så sätt att det av bestämmelsen även ska följer att varje medlemsstat ska utse de screeningmyndigheter som avses i artikel 13.4b och ska översända en förteckning över dessa myndigheter till eu-LISA utan dröjsmål, i enlighet med artikel 87.2 i Etias-förordningen.

Införande av artikel 35a

Av artikel 22.4 i screeningförordningen följer att en ny artikel förs in i Etias-förordningen, artikel 35a, med rubriken *Uppgifter för den nationella Etias-enheten och Europol när det gäller Etias bevakningslista för screening*.

Enligt artikel 35a.1 ska i de fall som avses i artikel 13.4b fjärde stycket Etias centrala system skicka ett automatiserat meddelande antingen till den nationella Etias-enheten eller till Europol, beroende på vilken av dem som har fört in uppgifterna på Etias bevakningslista²⁸⁸. Vidare anges att om den nationella Etias-enheten eller Europol, beroende på vad som är tillämpligt, anser att den tredjelandsmedborgare som genomgår screening skulle kunna utgöra ett hot mot den inre säkerheten ska den omedelbart underrätta respektive screeningmyndigheter och lämna ett motiverat yttrande till den medlemsstat som utför screeningen, inom två dagar från mottagandet av underrättelsen, på följande sätt:

- a) De nationella Etias-enheterna ska informera screeningmyndigheterna genom ett säkert kommunikationssystem som ska inrättas av eu-LISA mellan de nationella Etias-enheterna å ena sidan och screeningmyndigheterna å andra sidan.
- b) Europol ska informera screeningmyndigheterna med hjälp av de kommunikationskanaler som föreskrivs i förordning (EU) 2016/794. Om inget yttrande avges ska det anses att det inte föreligger någon säkerhetsrisk.

I artikel 35a.2 anges att de automatiserade meddelanden som avses i artikel 35a.1 ska innehålla de uppgifter som avses i artikel 15.2 i screeningförordningen och som används för sökningen.

7.16.4 Ändringarna i Etias-förordningen föranleder inte några författningsåtgärder

Bedömning: Ändringarna i artiklarna 4, 8.2, 13 och 69.1 samt den nya artikeln 35a i Etias-förordningen föranleder inte några författningsåtgärder.

²⁸⁸ Etias bevakningslista är en del av Etias centrala system. Listan ska upprättas på grundval av information som är relaterad till terroristbrott eller andra grova brott. Bevakningslistan ska utvecklas tekniskt och hysas av eu-LISA. Se vidare artiklarna 34 och 35 i Etias-förordningen.

Skälen för bedömningen

Ändringen i artikel 4 genom screeningförordningen om Etias-förordningens syfte är direkt tillämplig och kräver inte några författningsändringar. Även artikel 8.2, som reglerar Etias-enhetens uppgifter, är direkt tillämplig. Inte heller ändringen i artikel 8.2 kräver således några författningsändringar.

De aktuella myndigheternas åtkomst till systemet regleras direkt i Etias-förordningen. Det följer av den ovan föreslagna regleringen vilka myndigheter som är att anse som screeningmyndigheter. Eftersom screeningmyndigheternas åtkomst till uppgifter i Etias informationssystem framgår direkt av Etias-förordningen finns det inget behov av att införa några nationella bestämmelser om detta. Inte heller är övriga ändringar i artikel 13 är sådana att de kräver några författningsändringar.

Den nya artikel 35a i Etias-förordningen avser information som ska lämnas till screeningmyndigheterna av Europol eller medlemsstaternas nationella Etias-enhet. Bestämmelsen är direkt tillämplig och berör medlemsstaterna på så sätt att den ålägger de nationella Etias-enheterna vissa uppgifter. Eftersom uppgifterna följer direkt av förordningen krävs emellertid inte några författningsändringar i nationell rätt.

Bestämmelserna om eu-LISA:s förloggning riktar sig inte till medlemsstaterna. Ändringen i artikel 69.1 föranleder därför inte heller någon anpassning av svensk rätt.

7.17 Övriga bestämmelser

Bedömning: Bestämmelserna i artiklarna 19, 24 och 25 kräver inte några kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Skälen för bedömningen

Artikel 19 reglerar kommittéförfarande och riktar sig mot kommissionen.

I Artikel 24 finns bestämmelser om den utvärdering av förordningen som kommissionen ska genomföra. Artikel 25 anger förordningens ikraftträdande och från vilket datum den ska

tillämpas, vilket är den 12 juni 2026 (artikel 25.2). Av artikel 25.3 följer att bestämmelserna i artiklarna 14–16 om sökningar i EU-informationssystemen, CIR och ESP ska börja tillämpas först när de enskilda relevanta informationssystemen, CIR och ESP har tagits i drift.

Artiklarna 19 och 24 riktar sig mot kommissionen och kräver därmed inte några författningsändringar. Bestämmelserna i artikel om ikraftträdande är direkt tillämplig och kräver i sig inte någon kompletterande reglering. I kap. 17 behandlas ikraft- och övergångsbestämmelser beträffande de ovan föreslagna kompletterande bestämmelserna i nationell rätt.

8 Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening

8.1 Inledning

Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening (se bilaga 7) är utformad som en tilläggsförordning till screeningförordningen som syftar att möjliggöra interoperabilitet via användandet av informationssystem inom screeningprocessen. Förordningen reglerar ändringar i förordningen om Ecris-TCN och i en av de två interoperabilitetsförordningarna, förordning (EU) 2019/818.

I detta kapitel behandlas i vilken mån ändringarna i nämnda förordningarna föranleder anpassning av nationell rätt, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten. De ändringar som görs i förordning (EU) 2019/818 är likalydande med de ändringar som görs genom artikel 23 i screeningförordningen i den andra av de två interoperabilitetsförordningarna, förordning (EU) 2019/817. Mot denna bakgrund behandlas ändringarna i dessa förordningar gemensamt i detta kapitel (se även vad som angetts i avsnitt 7.1.).

8.2 Ändringar i förordningen om Ecris-TCN

8.2.1 Förordningen om Ecris-TCN

Bakgrund och syfte

Ecris är ett informationssystem för utbyte av uppgifter ur kriminalregister inom EU som har varit i bruk sedan 2012. Syftet

med systemet är att förbättra utbytet av uppgifter ur kriminalregister mellan medlemsstaterna. Förutsättningarna för användningen av systemet regleras i rambeslutet om Ecris.

Enligt rambeslutet ska varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten ska därefter lagra informationen. På så vis får varje medlemsstat samlad information om brottmålsdomar som har meddelats inom EU mot de egna medborgarna. Den informationen kan därefter vidarebefordras vid förfrågningar från andra medlemsstater.

Ecris är ett decentraliserat system som baseras på medlemsstaternas nationella kriminalregister. Det är alltså inte fråga om en EU-gemensam databas och systemet innebär inte att medlemsstaterna har direktåtkomst till andra medlemsstaters kriminalregister. Allt utbyte av belastningsuppgifter via Ecris går genom centralmyndigheter som varje medlemsstat har utsett för detta syfte.

Även om Ecris kan användas oavsett den dömdes medborgarskap innebär nuvarande ordning att systemet i praktiken endast är effektivt för utbyte av information om dömda unionsmedborgare. När en medlemsstat i stället dömer en tredjelandsmedborgare finns det inte någon medborgarstat som kan underrättas om domen via Ecris.

I syfte att möjliggöra ett effektivt utbyte mellan medlemsstaterna även när det gäller kriminalregisteruppgifter om tredjelandsmedborgare har EU antagit förordningen om Ecris-TCN. Förordningen, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna, lägger fast regler om inrättandet av ett centralt system på unionsnivå. Det nya systemet – Ecris-TCN – är inte avsett att ersätta det befintliga Ecris, utan kommer att fungera som ett komplement.

Förordningens innehåll

Förordningen innehåller, förutom reglering av systemets tekniska utformning och drift, framför allt bestämmelser om vilka uppgifter som varje medlemsstats centralmyndighet ska föra in i Ecris-TCN när en tredjelandsmedborgare döms samt hur medlemsstaterna ska och får använda sig av systemet. Därutöver innehåller förordningen

även bestämmelser om bl.a. lagring och ändring av uppgifter samt dataskydd och tillsyn.

I kapitel I finns bestämmelser om syftet med Ecris-TCN, förordningens tillämpningsområde, definitioner och systemets tekniska utformning. Förordningen omfattar i första hand tredjelandsmedborgare, dvs. personer som inte är unionsmedborgare eller som är statslösa eller vars medborgarskap är okänt. Med fällande dom avses i förordningen ett lagakraftvunnet avgörande av en brottmålsdomstol om avgörandet registreras i den dömande medlemsstatens kriminalregister (artikel 3.1).

I artikel 3.5 anges att med centralmyndighet avses en myndighet som utsetts i enlighet med artikel 3.1 i rambeslutet om Ecris.

Kapitel II innehåller bestämmelser om centralmyndigheternas införande och användning av uppgifter i Ecris-TCN. Systemet bygger på att den dömande medlemsstatens centralmyndighet skapar en uppgiftspost för varje dömd tredjelandsmedborgare. Uppgiftsposten ska innehålla olika identitetsuppgifter i form av alfanumeriska uppgifter – bl.a. namn, födelsedatum och medborgarskap – och uppgifter om fingeravtryck.

I artikel 7 i förordningen om Ecris-TCN regleras de ändamål som Ecris-TCN ska användas för. Det framgår bl.a. av artikeln att centralmyndigheterna ska använda Ecris-TCN för att identifiera de medlemsstater som har uppgifter i kriminalregister om en tredjelandsmedborgare i syfte att få uppgifter om tidigare fällande domar via Ecris när begäran om uppgifter ur kriminalregistret görs inom ramen för ett brottmålsförfarande. Om det är i enlighet med nationell rätt ska Ecris-TCN även användas för ett antal andra uppräknade ändamål (se vidare avsnitt 8.2.4 nedan).

I övrigt får Eurojust, Europol och Europeiska åklagarmyndigheten söka i Ecris-TCN för att identifiera medlemsstater som har uppgifter om dömda tredjelandsmedborgare. Sådana sökningar får göras för att dessa myndigheter ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom sina respektive ansvarsområden (artikel 7.3 och 14).

En träff i Ecris-TCN innebär att den sökande medlemsstaten får information om vilka andra medlemsstater som har uppgifter om fällande domar mot en viss tredjelandsmedborgare. Däremot ger inte en träff något svar på vad domarna innebär (t.ex. om brott och påföljd). Om personen förekommer i en uppgiftspost i Ecris-TCN

tillhandahåller systemet inte direkt information om tredjelands-medborgarens kriminalhistorik i andra medlemsländer, men pekar ut det land där sådan information finns att hämta genom Ecris. För att få sådan information måste en träff i Ecris-TCN följas upp genom en ansökan via Ecris-systemet hos den medlemsstat som har dessa uppgifter. Grunden för användningen av Ecris-TCN är alltså att förfarandet inleds med en sökning i ett nationellt kriminalregister och att sökningen vidgas genom Ecris-TCN för att få information om i vilka andra medlemsländer som det finns registrerad kriminalhistorik om den person som sökningen avser.

Vid en sökning i Ecris-TCN får behöriga myndigheter, i enlighet med vad som närmare regleras i förordningen, använda de identitetsuppgifter som anges i artikel 5.1, dvs. alfanumeriska uppgifter och fingeravtryck (artikel 7.5). Ansiktsbilder får användas vid sökning först sedan kommissionen kompletterat förordningen (artikel 5.6, jfr artikel 6).

I kapitel III finns bestämmelser om bl.a. lagringsperioder för uppgifter. Varje uppgiftspost ska lagras så länge som uppgifter avseende de fällande domarna lagras i kriminalregistret. EU-Lisa ska utveckla och driva Ecris-TCN (artikel 11).

I kapitel IV regleras utveckling, drift och ansvarsområden. Medlemsstaterna har sammanfattningsvis ansvar för att säkerställa de nationella anslutningarna till det centrala systemet, utbilda personal vid centralmyndigheterna samt se till att de uppgifter som registreras i Ecris-TCN är riktiga och behandlas på ett lagligt sätt och i enlighet med unionens dataskyddsregler. Kapitlet innehåller även bestämmelser om rätt till ersättning och sanktioner.

I kapitel V finns bestämmelser om dataskydds rättigheter och tillsyn. Åtkomst till uppgifterna i Ecris-TCN ska vara förbehållen bemyndigad personal vid centralmyndigheterna och vid bl.a. Europol. Åtkomsten ska begränsas till vad som är nödvändigt för att utföra arbetsuppgifterna och proportionerligt i förhållande till de mål som eftersträvas (artikel 24.2). I kapitlet föreskrivs också bl.a. att alla uppgiftsbehandlingar i Ecris-TCN ska loggas (artikel 31).

I kapitel VI finns bestämmelser om bl.a. ikraftträdande och driftstart av Ecris-TCN. Förordningen om Ecris-TCN trädde i kraft den 11 juni 2019 (jfr artikel 42). Kommissionen kommer senare att fastställa den dag från och med vilken medlemsstaterna ska börja föra in uppgifter i Ecris-TCN. Medlemsstaterna ska inom två

månader från den dagen börja föra in uppgifterna (artikel 35). Något datum för detta ändamål är ännu inte fastställt.

Ändringar i förordningen om Ecris-TCN har efter förordningen ikraftträdande gjorts bl.a. genom Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2021/1133 och (EU) 2021/1151. Syftet med ändringarna är att EU-informationssystemen för viseringar (VIS) och för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) ska ha åtkomst till vissa uppgifter som lagras i Ecris-TCN. Åtkomsten ska vara begränsad till uppgifter för vilka en särskild flaggning har lagts till (artikel 7a och 7b). Det har därför i artikel 5.1 c införts bestämmelser om att centralmyndigheten i den dömande medlemsstaten ska förse en uppgiftspost i Ecris-TCN med en flaggning om den berörda tredjelandsmedborgaren har dömts för vissa särskilt angivna allvarliga brott.

8.2.2 Nationell rätt

Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN

I syfte att förbättra medlemsstaternas informationsutbyte om brottmålsdomar har regeringen föreslagit i propositionen *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU* (prop. 2021/22:172) en ny lag med kompletterande bestämmelser till förordningen om Ecris-TCN och de lagändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till förordningen. Den nya lagen, lagen (2022:733) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN, och övriga lagändringar har beslutats av riksdagen och träder i kraft den dagen regeringen bestämmer.

Ecris-TCN ska endast användas när det görs en sökning i belastningsregistret efter begäran av en myndighet eller av en enskild som begär uppgifter om sig själv (3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN). En sökning i belastningsregistret är således en förutsättning för att Ecris-TCN ska få användas (mer om belastningsregistret, se avsnittet nedan).

Det följer direkt av förordningen att åtkomst till systemet uteslutande ska vara förbehållen vederbörligen bemyndigad personal vid medlemsstaternas centralmyndigheter (artikel 24.2). Eftersom Polismyndigheten är centralmyndighet för samarbete enligt

rambeslutet om Ecris blir myndigheten även svensk centralmyndighet för samarbete enligt förordningen om Ecris-TCN. I Sverige är det alltså endast Polismyndigheten som i egenskap av centralmyndighet kommer att ha åtkomst till Ecris-TCN. När en annan myndighet med direktåtkomst till belastningsregistret, t.ex. Tullverket, behöver använda Ecris-TCN måste sökningen i systemet således utföras av Polismyndigheten.

Om en myndighet i enlighet med artikel 7.1 andra stycket i förordningen om Ecris-TCN i ett visst fall beslutar att Ecris-TCN inte ska användas, ska den underrätta centralmyndigheten om detta i samband med att den begär uppgifter ur belastningsregistret (4 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN). Enligt artikel 7.1 får en myndighet som begär uppgifter i kriminalregister om en tredjelandsmedborgare besluta att användning av Ecris-TCN i ett visst fall inte är lämplig. Det framgår emellertid att Ecris-TCN alltid ska användas när uppgifter begärs för en prövning som avser yrkesverksamhet eller organiserad frivilligverksamhet som innefattar direkta och regelbundna kontakter med barn, liksom när en tredjelandsmedborgare begär att få ta del av uppgifter om sig själv.

Ecris-TCN ska enligt lagen få användas för samma ändamål som belastningsregistret. Om ändamålet ligger utanför förordningens obligatoriska tillämpningsområde ska Ecris-TCN användas endast om det efterfrågas av den myndighet som begär uppgifterna. Av 5 § första stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN följer därför att när en myndighet begär uppgifter ur belastningsregistret om en tredjelandsmedborgare får Ecris-TCN användas även om ändamålet med sökningen inte är sådant som anges i artikel 7.1 i förordningen om Ecris-TCN (se även om artikel 7.2 i avsnittet ovan).

Ecris-TCN får alltså användas även för t.ex. Polismyndighetens, Säkerhetspolisens, Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, vilka ligger utanför det obligatoriska tillämpningsområdet för Ecris-TCN. Andra exempel på när Ecris-TCN får användas utanför det obligatoriska tillämpningsområdet är vid vissa lämplighetsprövningar och andra prövningar inom ramen för 2 § första stycket 4 lagen (1998:620) om belastningsregister.²⁸⁹

²⁸⁹ Prop. 2021/22:172 s.69.

Enligt 5 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN ska en användning av Ecris-TCN utanför det obligatoriska tillämpningsområdet ske endast om det efterfrågas av den myndighet som begär uppgifter ur belastningsregistret. Det innebär att det är myndigheten som begär uppgifterna som måste bedöma och avgöra om det finns ett faktiskt behov av uppgifter från andra medlemsstater.

Vid sökningar i belastningsregistret för ändamål som ligger utanför det obligatoriska tillämpningsområdet för Ecris-TCN bör systemet inte användas rutinmässigt, utan det är upp till myndigheten som begär uppgifterna att från fall till fall bedöma om det finns ett behov av att använda Ecris-TCN, med beaktande av bl.a. gällande dataskyddsreglering. Det följer av tillämpliga dataskyddsbestämmelser att en myndighet som saknar rättslig grund för att behandla uppgifterna eller saknar behov av uppgifterna inte får begära att Ecris-TCN används.²⁹⁰

Vid en sökning i belastningsregistret på en unionsmedborgare ska centralmyndigheten använda Ecris-TCN för att kontrollera om han eller hon förekommer där i egenskap av tredjelandsmedborgare om det av lag eller annan författning följer att ett utdrag ur belastningsregistret ska visas upp eller lämnas, eller det efterfrågas av den som begär uppgifter ur belastningsregistret (6 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN). Paragrafen kompletterar regleringen i artikel 7.4 i förordningen om Ecris-TCN om sökning i Ecris-TCN på unionsmedborgare för att kontrollera om denne förekommer där i egenskap av tredjelandsmedborgare.

Bestämmelsen är tillämplig vid t.ex. anställning i skolverksamhet eller av personal som utför stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder (2 kap. 31 § skollagen [2010:800] respektive 1 och 2 §§ lagen [2010:479] om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder). Vidare kan en sökning i Ecris-TCN på en unionsmedborgare vara motiverad när myndigheten känner till att den som sökningen avser tidigare har varit tredjelandsmedborgare eller om det föreligger någon konkret omständighet som, utan att det framgår av folkbokföringen, talar för att unionsmedborgaren även är eller tidigare har varit medborgare i ett tredjeland.

²⁹⁰ Prop. 2021/22:172 s.69.

Enligt 7 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN ska fingeravtryck som behandlas i Polismyndighetens fingeravtrycksregister med stöd av 5 kap. 12 § första stycket 2 och 13 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område föras in i Ecris-TCN.

Paragrafen kompletterar artikel 5.6 i förordningen om Ecris-TCN, vilken ger medlemsstaterna möjlighet att föra in fingeravtryck som har samlats in för andra ändamål än brottmålsförfaranden i Ecris-TCN. Det följer direkt av artikel 5.1 b (i) i förordningen om Ecris-TCN att fingeravtryck som har samlats in inom ramen för ett brottmålsförfarande alltid ska föras in i Ecris-TCN.

Av 8 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN följer att ansiktsbilder som behandlas i Polismyndighetens signalementsregister med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska föras in i Ecris-TCN. Paragrafen kompletterar artikel 5.3 i förordningen om Ecris-TCN, vilken ger medlemsstaterna möjlighet att föra in ansiktsbilder i Ecris-TCN.

Lagen om belastningsregister

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i det belastningsregister som förs av Polismyndigheten. Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen om belastningsregister med tillhörande förordning.

Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till sådana belastningsuppgifter som behövs i deras verksamhet. Registret ska innehålla uppgifter om bl.a. påföljder för brott, förvandlingsstraff för böter, åtalsunderlåtelse samt kontakt- och tillträdesförbud (3 § lagen om belastningsregister). Närmare regler om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

Registret ska enligt 4 § lagen om belastningsregister innehålla även uppgifter om domar och beslut som har meddelats i utlandet. Det avser dels uppgifter från en myndighet i en stat som tillhör

Interpol, från Interpol eller från Europol, om uppgiften avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige, dels uppgifter som lämnas från en stat enligt en överenskommelse mellan Sverige och den staten. En förutsättning för att sådana uppgifter ska föras in är att de motsvarar domar eller beslut enligt 3 §.

I 4 a § lagen om belastningsregister finns särskilda bestämmelser för uppgifter om domar eller beslut som har meddelats i en annan medlemsstat och överförts till Sverige med stöd av rambeslutet om Ecris. Sådana uppgifter ska alltid föras in i belastningsregistret. Det gäller även uppgifter som avser en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag eller en gärning som någon har begått innan han eller hon har fyllt 15 år.

Av 6 § tredje stycket lagen om belastningsregister framgår emellertid att sådana uppgifter inte får lämnas ut till svenska myndigheter i andra fall än när de behövs för tillsyn över Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt lagen om belastningsregister. I 6 § lagen om belastningsregister anges vilka svenska myndigheter som har rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Uppgifter ur registret får även lämnas till andra myndigheter i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

I förordningen om belastningsregister finns bestämmelser som ger andra myndigheter rätt till uppgifter ur belastningsregistret för olika typer av ärenden (10–18 §§). Enligt 19 och 20 §§ får vissa myndigheter ha direktåtkomst till uppgifter i registret.

Lagen om belastningsregister innehåller även bestämmelser om bl.a. en enskilds rätt att få uppgifter om sig själv, utlämnande av uppgifter till en annan enskild och om gallring av uppgifter i registret.

8.2.3 Ändringar i förordningen om Ecris-TCN

Ändringar av artiklarna 1–3, 5, 7 och 24

Av artikel 1.1 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening följer att det i artikel 1 i förordningen om Ecris-TCN läggs till ett nytt led, artikel 1 f. Denna nya bestämmelse anger att det i förordningen om Ecris-TCN fastställs de villkor enligt vilka uppgifter i Ecris-TCN får användas av screeningmyndigheter för att

utföra en säkerhetskontroll i syfte att bedöma huruvida en tredjelandsmedborgare utgör ett hot mot den inre säkerheten enligt artikel 15 i screeningförordningen.

I artikel 1.2 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening anges att det i artikel 2 andra stycket i förordningen om Ecris-TCN ska läggas till ett nytt led, led d. Enligt denna nya bestämmelse möjliggör förordningen åtkomst till Ecris-TCN i syfte att stödja utförandet av en säkerhetskontroll som införs genom screeningförordningen.

Av artikel 1.3 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening följer att det i artikel 3.6 i förordningen om Ecris-TCN ska införas en ny definition av behöriga myndigheter enligt den förordningen. Av den nya lydelsen följer att även de myndigheter som utsetts till screeningmyndigheter enligt screeningmyndigheten är behöriga att få åtkomst till eller göra sökningar i Ecris-TCN i enlighet med förordningen.

För varje dömd tredjelandsmedborgare ska den dömande staten enligt artikel 5.1 i förordningen om Ecris-TCN skapa en uppgiftspost i Ecris-TCN. Enligt artikel 5.1 c i den förordningen ska centralmyndigheten i den dömande medlemsstaten förse en uppgiftspost i Ecris-TCN med en flaggning om den berörda tredjelandsmedborgaren har dömts för vissa särskilt angivna allvarliga brott. Enligt artikel 1.4 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening ska artikel 5.1 c i förordningen om Ecris-TCN ges ny lydelse. Av den artikeln ska numera följa att flaggning för sådana brott ska ske även för de ändamål som anges i artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen, dvs. i fråga om säkerhetskontroll och åtgärder för identifiering och säkerhetskontroller.

I artikel 5.7 i förordningen om Ecris-TCN anges att flaggningarna ska vara sökbara enbart för VIS respektive Etias centrala system. Av artikel 1.4 följer att det i artikel 5.7 i förordningen om Ecris-TCN ska läggas till ett nytt led, led c, enligt vilket de dömande medlemsstaternas flaggningar och koder som avses i artikel 5.1 c även ska vara tillgängliga och sökbara för screeningmyndigheterna i syfte att bedöma huruvida en tredjelandsmedborgare kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten om träffar rapporterats till följd av de säkerhetskontroller som avses i artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen.

Enligt artikel 1.5 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening ska det i artikel 7.7 i förordningen om Ecris-TCN läggas till ett led, led e, som anger att resultatet av en sökning i det centrala systemet även får användas för att stödja målet att bedöma huruvida en tredjelandsmedborgare som genomgår en säkerhetskontroll kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten i enlighet med screeningförordningen.

I artikel 24 i förordningen om Ecris-TCN finns bestämmelser om dataskydd. Av artikel 1.7 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening följer att det i artikel 24.1 första stycket i förordningen om Ecris-TCN ska läggas till ett nytt led, led d, enligt vilket de uppgifter som förs in i det centrala systemet och CIR även får behandlas i syfte att stödja målet att bedöma om en tredjelandsmedborgare som genomgår en säkerhetskontroll kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten, i enlighet med screeningförordningen.

Införande av artikel 7c

Av artikel 1.6 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening följer att det ska införas en ny artikel i förordningen om Ecris-TCN, artikel 7c, som getts rubriken *Användning av Ecris-TCN för screening*.

Enligt den nya artikelns första stycke ska screeningmyndigheterna ha rätt att få åtkomst till och söka i Ecris-TCN-uppgifter med hjälp av den europeiska sökportal som föreskrivs i artikel 6 i förordningen om Ecris-TCN för att kunna utföra de uppgifter som de tilldelats genom artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen.

För att kunna utföra sådana uppgifter ska screeningmyndigheterna enligt andra stycket endast ha rätt att få åtkomst till de Ecris-TCN-uppgiftsposter i CIR för vilka en flaggning har lagts till i enlighet med artikel 5.1 c i förordningen om Ecris-TCN.

Av artikelns tredje stycke följer att vid en träff ska sökningen i nationella kriminalregister på grundval av de flaggade Ecris-TCN-uppgifterna ske i enlighet med nationell rätt och med hjälp av nationella kommunikationskanaler. Den dömande medlemsstatens berörda nationella myndigheter ska avge ett yttrande till

screeningmyndigheterna om huruvida den personens vistelse på medlemsstatens territorium kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten inom två dagar om screeningen sker på den medlemsstatens territorium eller inom tre dagar om screeningen äger rum vid de yttre gränserna.

Vidare följer av tredje stycket att om de berörda nationella myndigheterna i den dömande medlemsstaten inte avger något sådant yttrande inom tidsfristerna ska det inte anses finnas några säkerhetsskäl att ta hänsyn till. De berörda myndigheterna i den dömande medlemsstaten ska genomföra sökningar i nationella kriminalregister innan yttrande avges till screeningmyndigheterna. Om inget yttrande avgetts efter en träff och det inte finns några säkerhetsskäl att ta hänsyn till ska avsaknaden av yttrande och säkerhetsskäl registreras i det screeningformulär som avses i artikel 17.1 h i screeningförordningen.

8.2.4 Ändringarna i förordningen om Ecris-TCN föranleder inte några författningsåtgärder

Bedömning: Ändringarna i artiklarna 1–3, 5, 7.7 och 24.1 samt den nya artikeln 7c kräver inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

: Ändringarna i artiklarna 1 och 2 i förordningen om Ecris-TCN, som reglerar förordningens syfte respektive tillämpningsområde, är inte sådana att de kräver författningsändringar i nationell rätt.

Den nya definitionen av behöriga myndigheter i artikel 3.6 kräver inte heller några författningsändringar. Som behandlats ovan följer det vidare av 2 § i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN att termer och uttryck i lagen har samma betydelse som i förordningen. Hänvisningen i lagen till förordningen är, som konstaterats ovan, dynamisk och omfattar således även den nya lydelsen av artikel 3.

Artikel 5 reglerar, som angetts ovan, vilka uppgifter som ska föras in i Ecris-TCN samt att medlemsstaten ska förse en uppgiftspost i Ecris-TCN med en flaggning om den berörda tredjeland-

medborgaren har dömts för vissa särskilt angivna allvarliga brott. De ändringar som genom förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening nu görs i artikel 5 – den ändrade lydelsen av artikel 5.1 c samt den nya artikeln 5.7 c – syftar till att möjliggöra för screeningmyndigheterna att få åtkomst till de uppgifter i Ecris-TCN för att kunna bedöma om en person kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten. Regeringen anförde i ovan nämnda proposition att förordningens bestämmelser om skapande och flaggning av uppgiftsposter är direkt tillämpliga och att det inte krävs några kompletteringar i nationell rätt för att Polismyndigheten ska kunna skapa eller radera uppgiftsposter eller flaggningar av dessa i Ecris-TCN. De ändringar som nu görs i artikel 5 föranleder inte någon annan bedömning. Ändringarna i artikel 5 kräver således inte anpassning av svensk rätt. Det kan i sammanhanget framhållas att Polismyndigheten i avsnitt 7.5.2 föreslås vara ansvarig screeningmyndighet beträffande den kontroll som kan göras enligt artiklarna 15 och 16 i screeningförordningen, dvs. samma myndighet som är svensk centralmyndighet för samarbete enligt förordningen om Ecris-TCN (se avsnitt 8.2.2) ovan.

Artikel 7.7 anger hur resultaten av en sökning för genomföras. Den tillkommande bestämmelsen i artikel 7.7 e får också den anses vara direkt tillämplig och kräver således inte författningsändringar.

I fråga om dataskyddsrättigheter konstaterade regeringen i nämnda proposition att beroende på syftet med behandlingen kommer personuppgiftsbehandling enligt förordningen om Ecris-TCN även att omfattas av antingen dataskyddsförordningens eller brottsdatalogens regelverk (skäl 35) och att det inte finns något behov av kompletterande nationell lagstiftning för att bestämmelserna om dataskydd ska få genomslag.²⁹¹ Det tillägg som nu görs i artikel 24.1 om att personuppgifter som förs in i Ecris-TCN och CIR även får behandlas för bedöma om en tredjelandsmedborgare kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten i enlighet med screeningförordningen, medför heller inte behov av komplettering i svensk rätt i denna del.

När det gäller den nya artikeln 7c kan det konstateras att bestämmelserna i första respektive andra stycket om screeningmyndigheternas rätt att få åtkomst till och söka i Ecris-TCN samt begränsning av vilka uppgifter som myndigheterna har rätt att få

²⁹¹ Prop. 2021/22:172 s. 30.

tillgång är av sådan karaktär att de är direkt tillämpliga. Någon anpassning av nationell rätt krävs således inte i detta avseende.

Som följer av artikelns tredje stycke ska sökningen i nationella kriminalregister ske i enlighet med nationell rätt och med hjälp av nationella kommunikationskanaler. Det följer redan i dag av 3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om Ecris-TCN att Ecris-TCN endast ska användas när det görs sökningar i belastningsregistret. När lagen beslutades fanns av naturliga skäl inte den nya bestämmelsen i artikel 7c. Visserligen var situationen med den nya bestämmelsen således inte förutsedd vid tillfället för införandet av lagen. Artikel 7c omfattas dock av lagens ordalydelse eftersom hänvisningarna till förordningen om Ecris-TCN i lagen är dynamiska. I enhetlighet med principerna om EU-konform tolkning omfattas således artikel 7c av den nationella lagens bestämmelser. Det finns således redan bestämmelser som ger möjlighet till sökning i Ecris-TCN i nationell rätt på sätt som föreskrivs i nämnda lag. Några ytterligare bestämmelser i denna del är inte heller behövliga.

Tredje stycket i artikel 7c kräver således inte denna del några författningsändringar. Vad gäller övrig reglering i tredje stycket i fråga om inom vilka tidsfrister som yttranden ska lämnas är dessa bestämmelser av sådan karaktär att de är direkt tillämpliga och de kräver därför inte heller någon anpassning av nationell rätt.

Som också nämnts ovan bör det i sammanhanget också noteras att det endast är Polismyndigheten, i egenskap av centralmyndighet, som på nationell nivå har åtkomst till Ecris-TCN. Polismyndigheten föreslås i avsnitt 7.5.2 vara ansvarig screeningmyndighet i fråga om de moment i screeningprocessen som avses i artikel 15 och 16 i screeningförordningen, och som för vilket ändamål sökningar för göras enligt första stycket i artikel 7c. Några författningsändringar i detta avseende är således inte heller påkallade.

8.3 Ändringar i EU:s förordningar om interoperabilitet

8.3.1 EU:s förordningar om interoperabilitet

Bakgrund och syfte

I maj 2019 antog Europaparlamentet och rådet två förordningar om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem, dels på området gränser och viseringar (förordning [EU] 2019/817), dels på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration (förordning [EU] 2019/818). Förordningarna är, som angetts i avsnitt 8.1, i stor utsträckning likalydande.

Huvudsyftet med interoperabilitetsförordningarna är att, genom att inrätta interoperabilitet mellan EU-informationssystemen, förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i kontrollerna vid de yttre gränserna, bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring och främja en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i unionen, förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, bistå vid prövningen av ansökningar om internationellt skydd, bidra till att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda av terroristbrott och andra grova brott samt underlätta identifieringen av okända personer vid en naturkatastrof, en olycka eller ett terrordåd (skäl 9 i respektive förordning).

Avsikten med en kapacitet för underliggande system att utbyta uppgifter och dela information med varandra (interoperabilitet) är att de ska komplettera varandra bl.a. för att underlätta korrekt identifiering av personer samt bidra till att bekämpa identitetsbedrägerier (skäl 10 i respektive förordning). Med begreppet interoperabilitet avses alltså informationssystemens kapacitet att utbyta uppgifter och dela information med varandra.

Förordningarna är till stora delar likalydande och ska läsas som en helhet. Orsaken till att interoperabiliteten mellan underliggande system har reglerats i två separata EU-förordningar är att EU:s medlemsstaters deltagande i Schengensamarbetet varierar beroende på vilket område det handlar om. Därför antogs en förordning som gäller gränser och viseringar (förordning [EU] 2019/817) samt en förordning som gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete,

asyl och migration (förordning [EU] 2019/818). Förordningarna reglerar de underliggande system som hör till respektive förordnings rättsområde. Det innebär att förordning (EU) 2019/817 ska tillämpas på in- och utresesystemet, VIS, Etias och SIS medan förordning (EU) 2019/818 ska tillämpas på Eurodac, Ecris-TCN och SIS²⁹²(artikel 3 i respektive förordning).

Förordningarnas innehåll

I artikel 1 fastslås ramarna för interoperabiliteten, dvs. underliggande systems kapacitet att utbyta uppgifter och dela information med varandra. Denna ska bl.a. utgöras av följande nya tekniska komponenter (kallade IO-komponenterna)

- en europeisk sökportal (ESP),
- en gemensam biometrisk matchningstjänst (sBMS),
- en gemensam databas för id-uppgifter (CIR) och
- en detektor för multipla identiteter (MID).

I förordningarnas andra kapitel regleras den nya europeiska sökportalen (ESP). Av artikel 6 följer att ESP ska inrättas för att underlätta bl.a. medlemsstaternas myndigheters möjligheter att få snabb, kontinuerlig, effektiv, systematisk och kontrollerad åtkomst till underliggande system, Europoluppgifter och Interpols databaser som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter, i enlighet med sina åtkomsträttigheter och målen för och syftena med underliggande system.

Kapitel III reglerar inrättandet och användningen av en gemensam biometrisk matchningstjänst för lagring av biometriska mallar som erhållits från biometriska uppgifter lagrade i den nya gemensamma databasen för id-uppgifter (CIR) och SIS. Den gemensamma biometriska matchningstjänsten (sBMS) ska vara ett tekniskt verktyg för att stärka och underlätta arbetet för de relevanta EU-informationssystemen och de andra IO-komponenterna. Huvudsyftet med den gemensamma biometriska matchnings-

²⁹² Att SIS regleras i båda författningarna beror på att det systemet faller in under flera rättsområden (straffrättsligt och polisiärt samarbete, gränskontroll och immigrationskontroll).

tjänsten är att underlätta identifiering av en person som har registrerats i flera databaser, genom att använda en enda teknisk komponent för att matcha den personens biometriska uppgifter mellan olika system, i stället för flera komponenter (skäl 18).

Kapitel IV hanterar en ny gemensam databas för id-uppgifter. Enligt artikel 17 ska det inrättas en gemensam databas för identitetsuppgifter, CIR, varigenom det skapas en personakt för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac eller Ecris-TCN.

Enligt artikel 20.1 får medlemsstaternas polismyndigheter i vissa situationer göra sökningar i CIR i identifieringssyfte. Det gäller i sådana situationer där det saknas en resehandling eller annan trovärdig handling som styrker personens identitet, där det föreligger tvivel om de identitetsuppgifter som lämnats av den personen, om resehandlingens eller en annan trovärdig handlings äkthet eller om handlingsinnehavarens identitet, samt där personen inte kan eller vägrar att samarbeta. Sökningar får i så fall göras i CIR endast i syfte att identifiera personen (artikel 20.2). Sökningarna ska enligt huvudregeln ske med personens biometriska uppgifter som tagits direkt under en identitetskontroll, förutsatt att förfarandet inletts i den berörda personens närvaro (artikel 20.2).

Artikel 20 är fakultativt utformad, dvs. den lämnar till medlemsstaterna att välja om de vill utnyttja de möjligheter som artikeln innebär. För att sökningar enligt artikel 20.1 ska vara tillåtna krävs enligt artikel 20.5 att medlemsstaterna har antagit nationella lagstiftningsåtgärder som anger de exakta syftena med identifieringen.

Kapitlet innehåller även regler för spårning av multipla identiteter (artikel 21) och för sökningar i CIR i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott (artikel 22). Artikel 24 reglerar registerföring av loggar och vilken information som loggarna ska innehålla.

I kapitel V regleras detektorn för multipla identiteter (MID). MID:s huvudsakliga syfte är att underlätta identitetskontroller och bekämpa identitetsbedrägerier. Genom MID spåras multipla identiteter i samband med att registreringar görs i underliggande system (artikel 27).

I kapitel VI finns bestämmelser om tekniska åtgärder som ska vidtas för att stödja kapaciteten för underliggande system och

databasen CIR att utbyta uppgifter och dela information med varandra. Bland annat fastslås att eu-LISA ska inrätta automatiska mekanismer och förfaranden för kontroll av kvaliteten på de uppgifter som lagras i systemen (artikel 37).

Kapitel VIII innehåller bestämmelser om unionsbyråernas och medlemsstaternas respektive ansvar. Eu-LISA ska ha det huvudsakliga ansvaret för IO-komponenternas utveckling och för de anpassningar som krävs för att upprätta en kapacitet mellan dessa och de underliggande systemen att utbyta uppgifter och dela information med varandra (artikel 54–55). Enligt artikel 56 ansvarar medlemsstaterna bl.a. för integration av de befintliga nationella systemen och infrastrukturerna med ESP, CIR och MID.

Interoperabilitetsförordningarna trädde i kraft den 11 juni 2019. Vissa bestämmelser i förordningarna ska tillämpas från det datumet medan andra ska börja tillämpas vid datum som ska fastställas av kommissionen.

8.3.2 Anpassning av nationell rätt till interoperabilitetsförordningarna

I promemorian *Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet* (Ds 2022:21) föreslås vissa författningsändringar för att anpassa svensk rätt till förordningarna.

Det föreslås att Sverige ska tillämpa förordningarna även i valfria delar. I förslagen anges därför förutsättningarna för att svenska myndigheter ska kunna söka i CIR i syfte att identifiera en person. Det föreslås bl.a. att det i lagen om internationellt polisiärt samarbete föreskrivs att de myndigheter som regeringen bestämmer i identifieringssyfte ska få utföra sökningar i CIR enligt artikel 20.1–20.3 i syfte att utreda brott.

Vidare föreslås en ny bestämmelse i 9 kap. UtlL enligt vilken en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen vid en kontroll enligt 9 § ska få genomföra en sökning enligt artikel 20.1–20.3 i respektive förordning. Det föreslås även att en polisman ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska få genomföra motsvarande sökning.

En utlänning ska enligt förslagen vara skyldig att lämna fingeravtryck och låta sig bli fotograferad för att sökningar ska kunna genomföras.

Förslagen innebär också att det tydliggörs hur regelverket förhåller sig till annan dataskyddsreglering.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som EU:s förordningar om interoperabilitet ska börja tillämpas fullt ut. Eftersom detta datum ännu inte är fastställt föreslås lagändringarna träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8.3.3 Ändringar i interoperabilitetsförordningarna genom screeningförordningen och förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening

Artikel 7 i respektive interoperabilitetsförordning reglerar användningen av sökportalen ESP. Enligt artikel 23.1 i screeningförordningen respektive artikel 2.1 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening ska artikel 7.2 få en ny lydelse. Utöver vad som följer av artiklarna i dag anges att de myndigheter och unionsbyråer som avses i artikel 7.1 också ska använda ESP för att söka i CIR i enlighet med den nya artikeln 20a i respektive förordning (se vidare nedan om denna nya artikel).

I artikel 17 i respektive förordning regleras, som nämnts ovan, inrättandet av CIR. Utöver vad som i dag följer av artikel 17.1 i respektive förordning anger artikel 23.2 a i screeningförordningen respektive 2.2 a i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening att CIR ska underlätta och bistå vid en korrekt identifiering av de personer som är registrerade i nämnda system i enlighet med den nya artikeln 20a i respektive förordning.

Vidare ges artikel 17.4 i respektive förordning en ny lydelse genom artikel 23.2 b i screeningförordningen respektive artikel 2.2 b i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening. Genom ändringarna har det lagts till att om det på grund av ett fel i CIR är tekniskt omöjligt att söka i CIR i syfte att identifiera eller verifiera identiteten avseende en person enligt artikel 20a ska CIR-användarna automatiskt underrättas av eu-LISA.

I artikel 18 i respektive förordning regleras vilka uppgifter som ska lagras i CIR samt åtkomst till dessa uppgifter. Av artikel 23.3 i screeningförordningen respektive 2.3 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening följer att artikel 18.3 ges en ny lydelse. Av artikeln följer numera att de myndigheter som har

åtkomst till CIR ska handla i enlighet med sina åtkomsträttigheter enligt de rättsliga instrument som reglerar EU-informations-systemen och enligt nationell rätt och i enlighet med sina åtkomsträttigheter enligt förordningen för de syften som – utöver artiklarna 20, 21 och 22 – även avses i den nya artikeln 20a.

Enligt artikel 23.4 i screeningförordningen respektive artikel 2.3 i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening ska det i varje förordning införas en ny artikel, artikel 20a, som har rubriken *Åtkomst till den gemensamma databasen för identitetsuppgifter för identifiering eller verifiering av identitet enligt screeningförordningen*.

Enligt artikel 20a.1 får sökningar i CIR utföras av screeningmyndigheterna endast i syfte att identifiera en person eller verifiera en persons identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen, förutsatt att förfarandet inleddes i den personens närvaro.

Om sökningen visar att det finns uppgifter om den personen i CIR ska screeningmyndigheterna enligt artikel 20a.2 få åtkomst för att inhämta de uppgifter som avses i artikel 18.1 i respektive förordning.

Enligt artikel 23.5 b i screeningförordningen respektive 2.5 b i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening ska det i artikel 24 i respektive förordning införas en ny bestämmelse i artikel 24, artikel 24.2a, enligt vilken eu-LISA ska föra logg över all uppgiftsbehandling som sker enligt artikel 20a i CIR. Dessa loggar ska enligt artikeln omfatta information om den medlemsstat som inlett sökningen, syftet med användarens åtkomst för att söka via CIR, datum och tidpunkt för sökningen, den typ av uppgifter som används för att inleda sökningen och sökningens resultat. Denna nya bestämmelse läggs även till i uppräkningsdelen i artikel 24.1 (artikel 23.5 a i screeningförordningen respektive 2.5 a i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening).

Slutligen följer av artikel 23.5 c i screeningförordningen respektive 2.5 c i förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening att bestämmelsen i artikel 24.5 första stycket i respektive förordning ändras genom att det numera ska följa att varje medlemsstat ska föra logg över sökningar som dess myndigheter och den personal vid dessa myndigheter som är

vederbörligen bemyndigad att använda CIR utför enligt – utöver artiklarna 20, 21 och 22 – även artikel 20a.

8.3.4 Ändringarna i EU:s förordningar om interoperabilitet föranleder inte några författningsåtgärder

Bedömning: Ändringarna i artiklarna 7.2, 17.1, 17.4, 18.3, 24.1 och 24.5 samt de nya artiklarna 24.2a och 20a i interoperabilitetsförordningarna kräver inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Den nya lydelsen av artikel 7.2 innebär att behöriga myndigheter även får utföra sökningar enligt den nya artikeln 20a. Artikel 7.2 reglerar användningen av sökportalen ESP och är direkt tillämplig. Motsvarande bedömning har gjorts beträffande den tidigare lydelsen av artikel 7 i ovan nämnd promemoria.²⁹³ Ändringen av artikel 7.2 kräver således inte någon anpassning av svensk rätt.

I ovan nämnda promemoria har bedömningen gjorts att bestämmelserna i artiklarna 17 och 18 om inrättandet av CIR och vilka uppgifter som ska lagras i den databasen är direkt tillämpliga. Den ändrade lydelsen av artiklarna föranleder inte någon annan bedömning. Inte heller ändringarna av artiklarna 17.1 och 17.4 samt 18.3 kräver därmed några författningsändringar.²⁹⁴

Innehållet i den nya artikeln 24.2a riktar sig direkt till eu-LISA och kräver inte några författningsändringar i svensk rätt. Samma bedömning görs beträffande övriga ändringar i artiklarna 24.1 samt 24.5.²⁹⁵

Den nya bestämmelsen i artikel 20a reglerar under vilka förutsättningar som screeningmyndigheternas får göra sökningar i CIR för identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14 i screeningförordningen.

Screeningmyndigheterna rätt att söka i CIR regleras alltså direkt i förordningen. I likhet med bestämmelserna i artiklarna 21 och 22 om åtkomst till CIR för spårning av multipla identiteter och om

²⁹³ Ds 2022:21 s.63–68.

²⁹⁴ Ds 2022:21 s.69 och 70.

²⁹⁵ Ds 2022:21 s. 74.

sökningar i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott är bestämmelsen inte heller fakultativ, dvs. den kräver i sig inte några nationella lagstiftningsåtgärder för att sökningar i angivet syfte ska få göras (jfr regleringen i artikel 20, se avsnitt 8.3.3. ovan).

Det följer vidare direkt av bestämmelsen i artikel 20a att den reglerar screeningmyndigheternas behörighet att söka i CIR. Frågan om vilka myndigheter som utses till screeningmyndigheter har behandlats i avsnitt 7.5.2. Mot denna bakgrund kräver bestämmelsen i artikel 20a inte några anpassningar av svensk rätt.

9 Eurodacförordningen

9.1 Inledning

9.1.1 Systemet Eurodac i korthet

Eurodac är en EU-gemensamt informationssystem innehållande fingeravtryck, som skapats för att hjälpa till att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Systemet inrättades genom 2000 års Eurodacförordning²⁹⁶ i syftet att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen²⁹⁷. I juni 2013 antogs en omarbetad Eurodacförordning. Den största förändringen mot den tidigare förordningen var att brottsbekämpande myndigheter under vissa villkor gavs tillgång till uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande ändamål.

Eurodac innehåller fingeravtryck och andra personuppgifter om tredjelandsmedborgare och statslösa personer som har fyllt 14 år och som ansöker om internationellt skydd i en medlemsstat eller som grips i samband med olaglig passage över en medlemsstats yttre gräns. Fingeravtrycken överförs till Eurodac och jämförs med de fingeravtryck som redan finns lagrade i systemet. Medlemsstaterna får även överföra uppgifter från personer som befunnits uppehålla sig olagligen i medlemsstaten för att kontrollera om de tidigare har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i annan medlemsstat. Det är Migrationsverket och Polismyndigheten som tar fingeravtryck till Eurodac. Migrationsverket ansvarar för och har åtkomst till systemet både för att ändra innehållet, dvs. lägga in och ta bort uppgifter, och för att ta del av resultatet från jämförelsen. Därutöver har vissa brottsbekämpande myndigheter möjlighet att

²⁹⁶ Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättandet av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen.

²⁹⁷ Förordning 2003/2004 Dublinkonventionen.

göra framställningar om jämförelse av fingeravtryck med de uppgifter som är lagrade i systemet. Det är Polismyndigheten som har åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål. 2013 års Eurodacförordning innehåller även bestämmelser som tar sikte på att skydda uppgifterna i Eurodac från felaktig behandling, exempelvis bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter. Det är Integritetsskyddsmyndigheten som är tillsynsmyndighet enligt 2013 års förordning.

9.1.2 Eurodacförordningen

I juni 2024 antogs Eurodacförordningen (se bilaga 9) som en del av EU:s migrations- och asylpakt. Eurodacförordningens syfte är att omvandla det befintliga Eurodacsystemet till en omfattande databas för asyl och migration innehållande mer exakta och fullständiga uppgifter om olika kategorier av personer, däribland personer som ansöker om internationellt skydd och personer som reser olagligt till unionen. Förordningen syftar i synnerhet till att stödja asylsystemet och hjälpa till att hantera olagliga förflyttningar över medlemsstaternas yttre gränsen, bidra till genomförandet av vidarebosättningsförordningen och massflyktsdirektivet, bidra till skyddet av barn och fastställa villkoren för åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål.

Nya uppgiftskategorier ska läggas in i Eurodac

Eurodac ska fortsatt innehålla uppgifter om tredjelandsmedborgare och statslösa personer som har ansökt om internationellt skydd eller som omhändertas i samband med olaglig passage över en medlemsstats yttre gräns. Systemet ska även innehålla uppgifter om personer som vistas olagligt i en medlemsstat, är föremål för vidarebosättning, har landsatts efter en sök- och räddningsinsats eller har beviljats tillfälligt skydd. Eurodac ska, förutom fingeravtryck, även innehålla ansiktsbilder och ett utökat antal andra uppgifter om dessa personer. Efter vissa säkerhetskontroller kan det faktum att en person kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten också registreras i Eurodac. Systemet ska nu också omfatta uppgifter

från barn som är sex år eller äldre. Vidare ska det vara möjligt att göra jämförelser med hjälp av en persons ansiktsbild.

Det införs en skyldighet att ta biometriska uppgifter

Medlemsstaterna ska ta biometriska uppgifter från de personer som förordningen omfattar och de är i sin tur skyldiga att lämna sådana uppgifter. För att säkerställa efterlevnaden av denna skyldighet ska medlemsstaterna fastställa administrativa åtgärder i sin nationella rätt. Vid insamling av biometriska uppgifter för barn ska de åtföljas av en vuxen och förfarandet ska barnanpassas.

Eurodac integreras i EU:s ramverk för interoperabilitet

Eurodac ska integreras i ramarna för interoperabilitet och anpassas till andra EU-gemensamma informationssystem. Systemet ska bl.a. anslutas till CIR och villkoren för åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål förenklas.

9.2 Anpassning av svensk rätt till Eurodacförordningen

Eurodacförordningen ska från och med den 12 juni 2026 tillämpas direkt av medlemsstaterna. Samma dag upphör 2013 års Eurodacförordning att gälla. Majoriteten av Eurodacförordningens bestämmelser ska tillämpas från och med detta datum, men bestämmelserna beträffande personer som beviljats tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet ska tillämpas från och med den 12 juni 2029.

I detta kapitel analyseras behovet av anpassning av svensk rätt till Eurodacförordningens bestämmelser, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

Redovisningen tar endast sikte på de frågor där Eurodacförordningens bestämmelser kräver författningsåtgärder, eller i de fall sakfrågor eller åtgärder är av särskild betydelse utifrån förståelsen för de framlagda förslagen eller bedömningarna.

Överväganden och förslag i fråga om artikel 14 i Eurodacförordningen om särskilda garantier för ensamkommande barn behandlas i kapitel 15.

9.2.1 Inledande bestämmelser

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om syfte och definitioner föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Syftet med Eurodac

I artikel 1 anges syftet med Eurodac. Som framgår ovan har syftet utvidgats substantiellt. Eurodac ska inte längre endast underlätta vid fastställandet av ansvarig medlemsstat, utan stödja asylsystemet genom att bidra till kontroll av olaglig invandring till unionen, upptäcka otillåtna förflyttningar inom unionen och identifiera personer som vistas olagligt i medlemsstaterna. Eurodac ska vidare bidra till tillämpningen av vidarebosättningsförordningen och massflyktsdirektivet. I syfte att bidra till en korrekt identifiering av personer som registrerats i Eurodac samt för att stödja ändamålen med andra EU-system ska Eurodac anslutas till EU:s ramverk för interoperabilitet. För brottsbekämpande ändamål ska medlemsstaternas myndigheter och Europol få göra en framställan om jämförelse av biometriska eller alfanumeriska uppgifter med sådana uppgifter som är lagrade i Eurodac. Bestämmelserna om Eurodacs syfte är direkt tillämpliga.

I artikel 1 anges vidare för vilka syften biometriska uppgifter och andra personuppgifter får behandlas. Bestämmelsen reglerar vidare grundläggande rättigheter och icke-diskriminering vid behandling av personuppgifter. Även dessa bestämmelser är direkt tillämpliga.

Definitioner

I artikel 2 finns definitioner av vissa begrepp som används i förordningen och bestämmelser om hur de ska tillämpas. T.ex. definieras de olika personkategorierna och vad som avses med en

person som ansöker om internationellt skydd eller som vistas olagligen på en medlemsstats territorium. Med Eurodacuppgifter avses alla personuppgifter som är lagrade i Eurodac. Biometriska uppgifter definieras som uppgifter om fingeravtryck eller ansiktsbild och alfanumeriska uppgifter som sådana uppgifter som återges med bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag eller skiljetecken. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

9.2.2 Eurodacs allmänna struktur och tekniska utformning samt interoperabilitet

Förslag: Migrationsverket ska fortsatt ansvara för den nationella åtkomstpunkten (det utsedda nationella system som ska användas för kommunikationen med Eurodac).

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om systemets struktur och tekniska utformning samt om interoperabilitet föranleder i övrigt inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Migrationsverket ska ha fortsatt ansvar för den svenska åtkomstpunkten till Eurodac

I artikel 3 finns bestämmelser om Eurodacs uppbyggnad. Eurodac består idag av ett centralt system och en kommunikationsinfrastruktur för överföring av uppgifter mellan det centrala systemet och medlemsstaterna. Genom bestämmelsen ansluts Eurodac till CIR. Bestämmelsen anger bl.a. vilka uppgifter som ska lagras i systemet respektive CIR och hur uppgifter i systemet ska länkas samman. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Varje medlemsstat ska ha en enda nationell åtkomstpunkt, dvs. det utsedda nationella system som ska användas för kommunikationen med Eurodac. Det är Migrationsverket som har utsetts som ansvarig för den nationella åtkomstpunkten för kommunikationen med den centrala databasen för fingeravtryck enligt 2013 års Eurodacförordning (11 § 1 förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket).

Det finns inte skäl att utse någon annan myndighet än Migrationsverket att ansvara för den nationella åtkomstpunkten. Eftersom Eurodac kommer att innehålla biometriska uppgifter i form av både fingeravtryck och ansiktsbilder bör bestämmelsen i Migrationsverkets instruktion anpassas efter detta. Samtidigt bör hänvisningen till 2013 års Eurodacförordning uppdateras.

Interoperabilitet med Etias

Genom Etias-förordningen har det inrättats ett europeiskt system för reseuppgifter och resetillstånd. Genom förordningen införs ett krav på resetillstånd för tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för att passera de yttre gränserna för att avgöra om dessa personers vistelse på medlemsstaternas territorium skulle innebära en säkerhetsrisk, en risk för olaglig invandring eller en hög epidemirisk. Ansökningar kontrolleras automatiskt mot flera EU-gemensamma informationssystem, bl.a. sker kontroll av om sökanden är registrerad i Eurodac. Vid en träff ska vissa påföljande kontroller utföras av Etias centralenhet och de nationella Etias-enheterna (artiklarna 1, 11, 20, 22 och 26 i Etias-förordningen).

Artikel 8, 9 och 53 i Eurodacförordningen innehåller bestämmelser som möjliggör dessa kontroller samt anger villkor för de nationella Etias-enheternas åtkomst till Eurodac. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Interoperabilitet med VIS

Genom VIS-förordningen har det inrättats ett informationssystem för viseringar för utbyte om information om kortare viseringar. I juli 2021 antogs ändringsförordningen i syfte att reformera VIS. Ändringarna innebär bl.a. att ansökningar ska kontrolleras automatiskt mot flera EU-gemensamma informationssystem, bl.a. för att verifiera om sökanden är registrerad i Eurodac. De behöriga viseringsmyndigheterna ska ha åtkomst till Eurodac för att manuellt bekräfta träffar och pröva ansökningar (artiklarna 9a, 9c och 21).

Artikel 10 och 11 i Eurodacförordningen innehåller bestämmelser som möjliggör denna kontroll och de behöriga

viseringsmyndigheternas åtkomst till Eurodac. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

9.2.3 Biometriska uppgifter

Som framgår ovan under avsnitt 9.1.1 innehåller Eurodac fingeravtryck från de tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som har fyllt 14 år och som ansöker om internationellt skydd (artikel 9 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 15 i Eurodacförordningen) eller som grips i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns (artikel 14 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 22 i Eurodacförordningen). Medlemsstaterna får även ta fingeravtryck från de personer som har befunnits uppehålla sig olagligen på dess territorium för att kontrollera om de tidigare har lämnat in en ansökan om internationellt skydd i en annan medlemsstat (artikel 17 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 23 i Eurodacförordningen). Fingeravtryck från dessa personer registreras dock inte i Eurodac.

Genom Eurodacförordningen har det gjorts ändringar i fråga om vilka biometriska uppgifter som ska tas och överföras till systemet. De centrala förändringarna är att även ansiktsbilder ska överföras samt att de biometriska uppgifterna ska tas från sex års ålder från ett utökat antal personkategorier. Det har vidare införts ett uttryckligt krav på att medlemsstaterna ska ta biometriska uppgifter från de personer som omfattas av Eurodacförordningen och ålägga dem att lämna sådana uppgifter.

Eurodac ska således innehålla biometriska uppgifter av delvis annan typ än tidigare. Det förutsätter att biometriska uppgifter upptas från de personer som omfattas av Eurodacförordningen (i det följande används definitionen biometriska uppgifter för uppgifter om fingeravtryck eller ansiktsbild i enlighet med definitionen i artikel 2 i Eurodacförordningen).

Bestämmelser om myndigheters möjlighet att ta fotografier och fingeravtryck i utlänningsärenden finns i 9 kap. UtL. Inom det migrationsrättsliga området har det på senare tid också antagits ett antal unionsrättsliga akter som innebär att enskilda ska lämna biometriska uppgifter i olika sammanhang. VIS-förordningen, in-

och utreseförordningen, viseringskodexen och gränskodexen är exempel på sådana rättsakter.

De unionsrättsliga bestämmelserna om biometriska uppgifter har olika syften och är utformade på olika sätt. Vissa bestämmelser är förhållandevis detaljerade medan andra är mer allmänt hållna. Det har införts kompletterande bestämmelser i 9 kap. UtlL för vissa av rättsakterna men inte för andra. Som skäl för att införa nationella bestämmelser har det anförts bl.a. att bestämmelserna i EU-förordningarna har varit alltför allmänt utformade och inte utgjort tillräckligt stöd för att det ska finnas en skyldighet att lämna biometriska uppgifter, men även att det har behövts för att skapa tydlighet och enhetlighet i regelverket. Regeringen har nyligen bedömt att det finns skäl att undvika kompletterande nationella bestämmelser om bestämmelserna i EU-regelverket ger ett tillräckligt tydligt stöd för en sådan skyldighet.²⁹⁸ Det är också utgångspunkten för den följande bedömningen.

Gällande rätt

9 kap. 8 § UtlL

Enligt 9 kap. 8 § UtlL får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,
2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §,
3. det finns grund för att besluta om förvar, eller
4. varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

Enligt paragrafens andra stycke ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket 4 omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i

²⁹⁸ Prop. 2021/22:81 s. 27, 28 och 33.

Sverige. I annat fall får fotografiet eller fingeravtrycken lagras i de register över fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för med stöd av utlänningsdatalagen.²⁹⁹

Bestämmelsen är fakultativ. De fingeravtryck som tas används bl.a. för sökningar mot Eurodac. För fotografering finns ingen åldersgräns. Utlänningslagen har senare kompletterats med en mer generellt utformad bestämmelse för det fall en utlänning ansöker om uppehållstillstånd (se nedan).³⁰⁰

9 kap. 8 a § UtL

Enligt 9 kap. 8 a § UtL är en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller när uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.³⁰¹

Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. Den gäller inte heller om utlänningen omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket får även användas för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen i ett ärende om uppehållstillstånd.

²⁹⁹ Prop. 2020/21:159 s. 41.

³⁰⁰ Prop. 2010/11:123 s. 13.

³⁰¹ Enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land.

Föreslagna ändringar i 9 kap. 8 § UtlL

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har i sitt slutbetänkande *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslagit vissa ändringar av 9 kap. 8 § UtlL. Enligt utredningen bör grunderna för upptagande av fingeravtryck och fotografier i samband med en ansökan om uppehållstillstånd samlas i en bestämmelse i 9 kap. 8 a § UtlL. För att undvika dubbelreglering av möjligheterna att ta upp fingeravtryck och fotografier vid ansökningar om uppehållstillstånd föreslås därför att bestämmelsen i 9 kap. 8 § första stycket 2 UtlL, om upptagning av fingeravtryck och fotografier vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, ska upphävas. Vidare föreslås att den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck sänks, så att fingeravtryck får tas från att en utlänning har fyllt sex år.

Det krävs anpassningar av utlänningslagens bestämmelser om fotografi och fingeravtryck

Förslag: Migrationsverket eller Polismyndigheten ska få fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen omfattas av en skyldighet att lämna biometriska uppgifter i enlighet med artikel 15.1, 18.1, 18.2, 20.1, 22.1, 23.1, 24.1 eller 26.1 i Eurodacförordningen. Vid vidarebosättning ska fotografi och fingeravtryck även få tas av en utlandsmyndighet.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits vid en inre utlänningskontroll för överföring till Eurodac ska omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. De biometriska uppgifter som inte ska förstöras ska få lagras i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck.

Det ska i utlänningslagen införas en definition av ordet Eurodacförordningen.

Skälen för förslaget

Det behövs kompletterande bestämmelser om upptagning av biometriska uppgifter enligt Eurodacförordningen

Enligt Eurodacförordningen ska medlemsstaterna ta biometriska uppgifter och överföra dem till Eurodac för följande personkategorier:

- personer som ansöker om internationellt skydd (artikel 9 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 15.1 i Eurodacförordningen)
- personer som registrerats för genomförande av ett inreseförfarande enligt vidarebosättningsförordningen (artikel 18.1 och 18.2),
- personer som beviljats inresa i enlighet med ett nationellt vidarebosättningsprogram (artikel 20.1)
- personer som omhändertas av de behöriga kontrollmyndigheterna i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns (artikel 14 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 22.1 i Eurodacförordningen),
- personer som vistas olagligen inom en medlemsstats territorium (artikel 17 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 23.1 i Eurodacförordningen),
- personer som landsatts efter en sök- och räddningsinsats som avses i asyl- och migrationshanteringsförordningen (artikel 24.1), och
- personer som beviljats tillfälligt skydd på den medlemsstats territorium i enlighet med massflyktsdirektivet (artikel 26.1).

Bestämmelserna anger de närmare förutsättningarna för upptagning av och överföring av biometriska uppgifter till Eurodac, exempelvis när uppgifterna ska tas och vilka tidsfrister som gäller för överföring. Förordningen föreskriver också en skyldighet för berörda personer att lämna sina biometriska uppgifter. Den anger dock inte vilka nationella myndigheter som ska vara behöriga att vidta åtgärden. Denna fråga måste därför regleras i nationell rätt.

Enligt 9 kap. 8 § UtL får Migrationsverket och Polismyndigheten ta fingeravtryck till Eurodac. I praktiken är det Migrationsverket som upptar biometri vid ansökningar om internationellt skydd (artikel 9 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 15 i Eurodacförordningen). Vid olaglig gränspassage omhändertas personer som regel av gränspolisen och förs därefter till Migrationsverkets förvarsanläggningar, där daktning sker (artikel 14 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 22 i Eurodacförordningen). Om en person i samband med detta ansöker om internationellt skydd tas fingeravtryck även för detta ändamål. Personer som befunnits vistas olagligt i landet omhändertas av Polismyndigheten vid inre utlänningskontroller och förs därefter till Migrationsverkets förvarsanläggningar eller till ett häkte för daktning (artikel 17 i 2013 års Eurodacförordning och artikel 23.1 i Eurodacförordningen). För dessa situationer bedöms Migrationsverket och Polismyndigheter även fortsättningsvis kunna ta biometriska uppgifter.

Bestämmelsen om personer som landsatts efter en sök- och räddningsinsats är utformad med särskilt fokus på förhållanden i Medelhavet och bedöms därför få begränsad praktisk betydelse i Sverige (artikel 24). Om det skulle bli aktuellt att ta biometriska uppgifter i en sådan situation bedöms Polismyndigheten, i egenskap av gränskontrollerande myndighet, kunna göra detta. Biometriska uppgifter ska även tas från personer som beviljats tillfälligt skydd (artikel 26). Dessa ärenden handläggs av Migrationsverket som redan idag upptar biometriska uppgifter för utfärdande av uppehållstillståndskort. Migrationsverket bedöms därmed kunna ta biometriska uppgifter även för Eurodac den dag bestämmelserna i artikel 26 ska börja tillämpas (artikel 63.2). Slutligen ska biometriska uppgifter tas vid vidarebosättning (artiklarna 18 och 20). Vid vidarebosättning handlägger Migrationsverket ärendena, medan upptagande av biometriska uppgifter som huvudregel sker vid en utlandsmyndighet. Sammanfattningsvis bedöms Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna vara de nationella myndigheter som ska ansvara för upptagandet av biometriska uppgifter enligt Eurodacförordningen.

9 kap. 8 § UtL används redan idag av Migrationsverket och Polismyndigheten för att ta fingeravtryck till Eurodac. Det bedöms finnas flera skäl till att även fortsättningsvis använda samma

bestämmelse. Polismyndigheten har redan befogenhet att verkställa beslut om tagande av fingeravtryck till Eurodac som Migrationsverket fattar med stöd av paragrafen. Detta bedöms, enligt avsnitt 9.2.4, utgöra en av de tvångsåtgärder som kan tillgripas om en person vägrar att lämna sina biometriska uppgifter till Eurodac. Nedan görs vidare bedömningen att de ytterligare uppgifter som ska tas enligt Eurodacförordningen ska få sparas i Migrationsverkets separata register över fingeravtryck och fotografier. Denna möjlighet finns redan i dag för de uppgifter som samlas in med stöd av nuvarande reglering. Eftersom 9 kap. 8 § UtlL redan används till Eurodac bedöms bestämmelsen således kunna kompletteras utan behov av följdändringar. En sådan anpassning bidrar således till ett lättillgängligt regelverk och bedöms underlätta myndigheternas tillämpning.

Mot denna bakgrund bör 9 kap. 8 § UtlL kompletteras på så sätt att det framgår att Migrationsverket, Polismyndigheten eller en utlandsmyndighet får fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen omfattas av en skyldighet att lämna biometriska uppgifter i enlighet med Eurodacförordningen. Det bör även införas en definition i utlänningslagen av ordet Eurodacförordningen.

Undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas

Enligt artiklarna 13 och 14 i Eurodacförordningen gäller inte skyldigheten att ta biometriska uppgifter om det är omöjligt att ta biometriska uppgifter på grund av personens fingertopps eller ansiktes tillstånd, under förutsättning att personen inte avsiktligt har vållat detta tillstånd. Därutöver innehåller artiklarna 14–26 bestämmelser om att biometriska uppgifter inte får tas om det råder osäkerhet om huruvida ett barn är under sex år eller inte och det inte finns något styrkande bevis för det barnets ålder samt vissa tillfälliga undantag från skyldigheten att lämna biometriska uppgifter. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

I utlänningslagens bestämmelser om fotografi och fingeravtryck finns flera bestämmelser i vilka det uttryckligen framgår att skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck inte gäller om

utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna sådana uppgifter.

Eftersom 9 kap. 8 § UtL innebär en möjlighet, och inte en skyldighet, att ta fotografi eller fingeravtryck behöver det inte införas någon uttrycklig undantagsbestämmelse. Det åligger i stället Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna att tillämpa de undantag som följer direkt av förordningen.

Sänkt åldersgräns för att ta upp fingeravtryck

Enligt 9 kap. 8 § UtL får fingeravtryck tas från barn som har fyllt 14 år. Som framgår ovan sänks åldersgränsen för upptagande av biometriska uppgifter enligt Eurodacförordningen till sex år och bestämmelsen i utlänningslagen behöver därför anpassas till förordningen. Eftersom bestämmelsen också utgör grund för upptagande av fingeravtryck i andra situationer än till Eurodac, uppkommer frågan om den sänkta åldersgränsen bör gälla även för dessa fall.

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har i sitt slutbetänkande *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslagit att den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § UtL sänks från 14 år till sex år. I betänkandet redogörs för en studie som föregick den reviderade VIS-förordningen. Studien visade att en sänkning av åldersgränsen för lagring av fingeravtryck i VIS från tolv år till sex år skulle bidra till att målen för systemet uppnås på ett bättre sätt, t.ex. när det gäller att underlätta kampen mot identitetsbedrägerier. Det kan stärka förebyggandet av och kampen mot kränkningar av barns rättigheter, särskilt genom att möjliggöra identifiering eller verifiering av identiteten på barn som befinner sig i en situation där deras rättigheter har kränkts eller kan kränkas, t.ex. på grund av att de är offer för människohandel, försvunna barn eller barn som söker asyl utan att medföljas av en vuxen. Enligt utredningen kan förslaget öka möjligheterna att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet, i kriminalitet eller som har fallit offer för människohandel, t.ex. genom att det kommer att kunna upptäckas att barnet tidigare sökt uppehållstillstånd i Sverige. Det bedöms som positivt ur ett

barnrättsperspektiv. Samtidigt konstaterar utredningen att en möjlighet att ta upp fingeravtryck från barn i större utsträckning också innebär negativa konsekvenser för dem. Det utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp och ett intrång i den personliga integriteten. Barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn och barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artikel 3 och 16 i barnkonventionen). Det kan också verka skrämmande för barn att få sina fingeravtryck tagna. Utredningens framhåller vidare att förslaget innebär att barns fingeravtryck och fotografier kommer att kunna lagras i Migrationsverkets separata register över fingeravtryck och fotografier under lång tid. Även detta utgör enligt utredningen ett intrång i den personliga integriteten, men är dock en förutsättning för att den utökade möjligheten att ta upp fingeravtryck och använda dessa i större utsträckning än idag ska få avsedd effekt. Utredningens har därför bedömt att de skäl som ligger bakom en sänkning av åldersgränsen för att få fingeravtryck tagna är sådana att de i sig motiverar dessa intrång. Begränsningarna har stöd i lag och är varken godtyckliga eller olagliga, utan sker för motiverade ändamål. Enligt utredningen måste det anses vara förenligt med barnets bästa att det kan identifieras om det barnet befinner sig i en utsatt situation. En möjlighet att använda biometrisk uppgifter för att identifiera barnet kan bidra till sådan identifiering. Enligt utredningens mening framstår intrånget som begränsat i förhållande till de positiva effekter som en sänkt åldersgräns kan medföra. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det är behövligt och motiverat att sänka åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § UtlL. I denna del har utredningen även hänvisat till att det redan enligt gällande rätt ansetts vara proportionerligt och nödvändigt att ta fingeravtryck från barn som är yngre än 14 år i flera situationer. Exempelvis gäller en sexårsgräns vid ansökningar om uppehållstillstånd eller utfärdande av uppehållstillståndskort enligt 9 kap. 8 a § och i ett ärende om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort enligt 9 kap. g § UtlL. Med hänsyn till intresset av en enhetlig åldersgräns anser utredningen att åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § UtlL bör bestämmas till sex år. Eftersom den bestämmelsen innebär en möjlighet och inte en skyldighet att ta fingeravtryck, bör de endast tas från den som har

fyllt sex år i de situationer där det finns behov av det. Enligt utredningen får en bedömning göras i det enskilda fallet om det är proportionerligt att ta fingeravtryck och barnets bästa bör alltid beaktas.³⁰²

De överväganden som har redovisat i utredningen bedöms vara välgrundade och delas. Även resultaten av den studie som föregick Eurodacförordningen talar i samma riktning. I studien konstaterades att fingeravtryck som tagits på barn från sex års ålder kan användas för automatisk jämförelse om avtrycket är av bra kvalitet.³⁰³ I kommissionens förslag till Eurodacförordningen betonas dessutom behovet av att kunna identifiera de barn som anländer olagligt till unionen, antingen ensamma eller tillsammans med sina familjer. Att även mindre barn identifieras bedöms kunna bidra till familjeåterförening och förebygga risken för att barn exploateras. Vidare tar flera medlemsstater redan idag fingeravtryck på barn som är yngre än sex år för nationella ändamål, t.ex. för att utfärda ett pass eller ett biometriskt uppehållstillstånd.³⁰⁴

Sammanfattningsvis bör, mot bakgrund av det anförda och i linje med utredningens bedömningar, åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § UtlL bestämmas till sex år. För fotografering bör det inte uppställas någon nedre åldersgräns.

Efterföljande behandling av biometriska uppgifter som tagits till Eurodac

De uppgifter som har tagits till Eurodac av den handläggande myndigheten kommer att finnas kvar hos myndigheten även efter att uppgifterna har registrerats i Eurodac. Det finns inga bestämmelser i Eurodacförordningen om hur uppgifterna då ska hanteras (jfr artikel 1.2). För behandling av uppgifterna hos den handläggande myndigheten, som i det här fallet behandlar uppgifterna i ett icke brottsbekämpande syfte, finns det bestämmelser i dataskyddsförordningen. Vidare är dataskyddslagen och utlänningsdatalagen (2016:27) tillämpliga.

³⁰² SOU 2024:80, s. 491–494.

³⁰³ Fingerprint Recognition for Children, Rapport EUR 26193 EN; ISBN 978-92-79-33390-3, s. 79–80.

³⁰⁴ Kommissionens förslag till Eurodacförordning 2016, Bryssel den 4.5.2016, COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD), s. 13 och Kommissionens förslag till Eurodacförordning 2020, Bryssel den 23.9.2020, COM(2020) 614 final, 2016/0132 (COD), s. 41 och skäl 44.

Dataskyddsförordningen innehåller allmänna bestämmelser som gäller för all personuppgiftsbehandling som faller inom dess tillämpningsområde. Bestämmelserna innebär bl.a. att personuppgifter inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål för vilka de samlades in och inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5). Biometriskas uppgifter räknas som känsliga personuppgifter och behandling får endast ske i undantagsfall. Ett sådant undantag är att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artiklarna 4 och 9).

Migrationsverket får föra register över fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av 9 kap. 8 och 8 h §§ UtL (15 § första stycket utlänningsdatalagen) Paragrafen reglerar uttömmande för vilka ändamål som uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i Migrationsverkets register får användas. Detta får ske vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ UtL åberopas (punkten 1), i ärenden om avvisning och utvisning (punkten 2), i testverksamhet (punkten 3), om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket (punkten 4), om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometriregister som förs enligt polisens brottsdatalag (punkten 5), vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, dvs. vid inre utlänningskontroll (punkten 6), eller om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna göra biometrisk jämförelser av oidentifierade fingeravtryck och fotografier från brottsutredningar med fingeravtryck eller fotografier i registren enligt bestämmelserna i 6 a kap. i polisens brottsdatalag (punkten 7). Utredning av en persons identitet är av betydelse för Migrationsverkets handläggning av ärenden både vad gäller prövning av asylskäl, fastställande av ansvarig medlemsstat enligt EU-förordningar och för att underlätta vid eventuell återresa eller svenskt medborgarskap. Fingeravtryckskontroller är en viktig del av det arbetet. Vidare kan

en sökning mot polisens fingeravtrycksregister visa om personen är känd av polisen sedan tidigare som (i Sverige) dömd eller misstänkt gärningsman. En sådan sökning kan även i vissa fall visa om en person är internationellt efterlyst av Interpol. Liksom för sökningen mot Migrationsverkets eget register kan sökningen mot Polismyndighetens register utgöra en viktig del i arbetet att klarlägga identiteten, genom att det där finns uppgifter om namn, nationalitet m.m. Sökningen kan därmed på samma sätt som en sökning i Migrationsverkets eget register bidra till att verifiera tidigare känd identitet eller, om annan identitet påträffas, aktualisera ytterligare utredning. Informationen kan också vara av vikt inför utredningssamtal på så sätt att man kan vidta eventuella åtgärder, exempelvis i fall då en sökande varit dömd för våldsbrott. I vissa fall kan även en träff mot fingeravtryck insända från Interpol hjälpa den sökande att styrka asylskäl om exempelvis efterlysningen är utfärdad av en stat där dödsstraff utmäts. Migrationsverket använder sig även vid behov av automatiserade fotojämförelser som ett komplement till andra undersökningar när det gäller att knyta inkomna fotografier till en identitet. Detta förfarande medför bl.a. att handläggningstiderna i asylprocessen kan kortas, fler uppenbart ogrundade asylansökningar kan upptäckas, identiteten på fler personer kan fastställas och arbetet med återresor kan effektiviseras.³⁰⁵ Fotografier lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket medan fingeravtryck lagras i ett särskilt register som Polismyndigheten har hand om åt Migrationsverket. Förutom fingeravtryck och fotografier får registren även innehålla uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift (2 § utlänningsdataförordningen [2016:30]). Uppgifterna i registret ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare eller i andra fall tio år efter det att uppgiften registrerades (3 § utlänningsdataförordningen).

Riksdagen har nyligen beslutat att ytterligare uppgifter ska få lagras i registren. Det gäller fingeravtryck och fotografier som tagits vid en inre utlänningskontroll för att kontroll i enlighet med VIS-förordningen eller vid en ansökan om nationell visering.³⁰⁶ Lagändringarna börjar gälla den dag regeringen bestämmer. Enligt

³⁰⁵ Prop. 2015/16:65, s. 74–75 och prop. 2017/18:254, s. 35.

³⁰⁶ Prop. 2024/25:176 s. 42–46 och 57–59.

regeringen innebär en möjlighet att spara och jämföra biometriska uppgifter från ansökningar om nationell visering skulle minska risken för att den som ansöker om nationell visering, eller något annat tillstånd för inresa och vistelse, kan göra det under fler än en identitet. Det skulle också öka möjligheterna för svenska myndigheter att fastställa identiteten på en utlänning som påträffas i Sverige och som inte kan styrka sin identitet eller rätt att vistas i landet.³⁰⁷ Vidare har regeringen i lagstiftningsarbetena beträffande in- och utreseförordningen och den reviderade VIS-förordningen anfört att möjligheten att spara och jämföra biometriska uppgifter är ett viktigt verktyg för att motverka att personer som inte har rätt att vistas i Sverige ändå fortsätter att uppehålla sig här, vilket är angeläget för upprätthållandet av den inre säkerheten. Det har bedömts ligga i linje med förordningarnas syften. Jämförelser av biometriska uppgifter har även bedömts som avgörande för att kunna upptäcka personer som uppträder under olika identiteter.³⁰⁸

Vidare har utredningen om stärkt återvändandeverksamhet i sitt slutbetänkande *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80) föreslagit vissa ytterligare ändringar av 15 § utlänningsdatalagen. Bl.a. föreslås att fotografier eller fingeravtryck som tagits med stöd av 9 kap. 8 a § UtL ska få sparas i Migrationsverkets register. Det föreslås vidare att det införs nya bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsdatalagen som möjliggör lagring av fingeravtryck och fotografier från ärenden om ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap eller muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd. Uppgifterna ska få användas för fler ändamål, bl.a. i samtliga ärenden om uppehållstillstånd, medborgarskap, för att uppfylla kraven i de s.k. SIS-förordningarna, för vissa kontroller av identiteten och vid utfärdande av uppehållstillståndskort. Enligt utredningen innebär möjligheten att använda fotografier eller fingeravtryck i ärenden om uppehållstillstånd att risken för identitetsbedrägerier minskar, t.ex. i ärenden om anknytning eller vidarebosättning. En möjlighet att använda biometriska uppgifter för kontroll i ärenden om uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsskäl skulle också innebära ökade förutsättningar att upptäcka personer som sökt internationellt skydd i Sverige i en annan identitet innan de EU-

³⁰⁷ Prop. 2024/25:176 s. 43.

³⁰⁸ Prop. 2021/22:81 s. 51 och prop. 2024/25:176 s. 58.

gemensamma informationssystemen implementerades och som nu söker uppehållstillstånd på annan grund i en ny identitet. De EU-gemensamma informationssystemen ger inte möjlighet att upptäcka en sådan person. Enligt utredningen är det vidare av avgörande betydelse att fingeravtryck och fotografier får användas för sökning och registrering i SIS i enlighet med gränsförordningen och återvändandeförordningen för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt unionsrätten. Det är också viktigt för att motverka risker för identitetsbedrägerier samt av säkerhetsskäl.³⁰⁹

Genom 15 § i utlänningsdatalagen har Migrationsverket redan idag rättsligt stöd för att spara de fingeravtryck som tas för Eurodac från de personer som har fyllt 14 år och som ansöker om internationellt skydd, olagligen passerar landets yttre gräns eller vistas här olagligen (jfr artiklarna 9, 14 och 17 i 2013 års Eurodacförordning och artiklarna 17, 22 och 23 i Eurodacförordningen). I lagstiftningsarbetet om anpassning av utlänningsdatalagen till dataskyddsförordningen har regeringen gjort bedömningen att den personuppgiftsbehandling som regleras i 15 § utlänningsdatalagen är förenlig med förordningen.³¹⁰ Det saknas skäl att göra någon annan bedömning för de fingeravtrycksuppgifter som idag redan tas för Eurodac och sparas i Migrationsverkets register.

Idag sparas inte de fotografier eller fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll om det framkommer att personen har rätt att vistas i Sverige (9 kap. 8 § andra stycket UtL). Av tydlighetskäl bör den bestämmelsen kompletteras så att det framgår att de uppgifter som tas till Eurodac i samband med en inre utlänningskontroll omedelbart ska förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Den föreslagna anpassningen av 9 kap. 8 § UtL till Eurodacförordningens utvidgade tillämpningsområde innebär dock att fler uppgifter kommer att sparas än vad som görs idag. Även fotografier och fingeravtryck från sex års ålder kommer att sparas. Dessutom kommer fotografier och fingeravtryck som tagits i samband med vidarebosättning (artiklarna 18 och 20), landsättning efter en sök- och räddningsinsats (artikel 20) eller vid beviljande av tillfälligt skydd att sparas. Det väcker frågan om det finns ett behov

³⁰⁹ SOU 2024:80, s. 517–522 och 823–825.

³¹⁰ Prop. 2017/18:254 s. 35.

av att kunna spara även dessa uppgifter i Migrationsverkets register. Behovet av nationell lagring av uppgifter beror på i vilken utsträckning som samma uppgifter lagras i Eurodac och kan användas av svenska myndigheter för de syften som bedöms angelägna från det allmännas synpunkt.

Det finns skillnader mellan Eurodacförordningen och utlänningsdatalagen när det gäller på vilket sätt fingeravtryck eller fotografier får användas. Vad beträffar svenska myndigheter ska uppgifterna användas bl.a. i syfte att underlätta tillämpningen av asyl- och migrationshanteringsförordningen och vidarebosättningsförordningen. Uppgifterna ska vidare användas i identifieringssyfte, bl.a. i förhållande till andra EU-gemensamma informationssystem och för personer som vistas olagligt i medlemsstaterna i syfte att avgöra vilka lämpliga åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna. Uppgifterna används även i syfte att förhindra, upptäcka och utreda allvarlig brottslighet samt för vissa statistiska ändamål på EU-nivå. De fingeravtryck eller fotografier som finns i Migrationsverkets register får emellertid användas för delvis andra syften. Uppgifterna i Migrationsverkets register får användas för prövning av ansökningar där skyddsskäl åberopas, i ärenden om avvisning och utvisning, om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket och om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för (15 § andra stycket 1, 2, och 4–6 utlänningsdatalagen).

Att de fotografier och fingeravtryck som tas till Eurodac får sparas i Migrationsverkets register innebär således att uppgifterna får lagras för delvis andra syften än vad som gäller om uppgifterna enbart lagras i Eurodac. Det ger vidare svenska myndigheter större möjligheter till en effektiv migrationsprocess, att identifiera personer i olika ärenden, och motverka användandet av falska identiteter, samt upptäcka personer som har begått brott i Sverige än vad som följer av enbart Eurodacförordningen. Det finns således ett behov av att spara de biometriska uppgifter som tas till Eurodac i Migrationsverkets register.

De angivna intressena är ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till förebyggande av nationell och allmän säkerhet samt förebyggande av oordning. Dessa intressen

väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som lagring av de biometriska uppgifterna innebär för den enskilde. Intrånget går inte heller utöver målen med lagringen. I den bedömningen beaktas bl.a. att det i utlänningsdatalagen är uttömmande reglerat för vilka ändamål som fotografier och fingeravtryck som tagits med stöd av utlänningslagen får behandlas och att tillgången till personuppgifterna ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (15 och 16 §§ utlänningsdatalagen). I utlänningsdataförordningen finns ytterligare bestämmelser om behandling av uppgifterna, bl.a. om gallring och att det för tilldelning av behörighet för tillgång till personuppgifter i registret särskilt ska beaktas att det, utöver behovet av uppgifterna, ställs krav på utbildning och erfarenhet (3 och 4 §§ utlänningsdataförordningen).

Förslaget innebär att fingeravtryck och fotografier av barn från sex års ålder ska få lagras i Migrationsverkets register. De skäl som har angetts för att sänka åldersgränsen för upptagning av biometriska uppgifter till Eurodac gör sig gällande även i fråga om lagring av uppgifterna i Migrationsverkets register. Intresset väger upp den integritetskränkning som lagringen innebär, även med beaktande av det särskilda skydd för barn som rättigheterna i barnkonventionen ställer upp.

Som nämnts ovan har regeringen tidigare konstaterat att den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som får utföras enligt utlänningsdatalagen är fastställd i den nationella rätten på ett sådant sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen. I andra lagstiftningsärenden har regeringen gjort bedömningen att personuppgiftsbehandlingen enligt 15 § utlänningsdatalagen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att förutsättningarna även i övrigt för att tillämpa undantaget i artikel 9.2 g är uppfyllda.³¹¹ Samma bedömning görs för den nu aktuella personuppgiftsbehandlingen. Sammanfattningsvis ska alltså de fotografier och fingeravtryck som tas i enlighet med Eurodacförordningen få föras in i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck.

³¹¹ Se om den bedömningen prop. 2017/18:254 s. 35, prop. 2021/22:81 s. 52 och prop. 2024/25:176 s. 45.

9.2.4 Administrativa åtgärder i samband med upptagning av biometriska uppgifter

I detta avsnitt redovisas de överväganden som har gjorts gällande vilka administrativa åtgärder, även innefattande tvångs- och kontrollåtgärder, som bör kunna användas för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter i enlighet med Eurodacförordningen.

Eurodacförordningens bestämmelser

Artikel 13 i Eurodacförordningen reglerar skyldigheten att ta och lämna biometriska uppgifter. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna ta biometriska uppgifter från de personer som omfattas av förordningens tillämpningsområde samt ålägga dessa personer en skyldighet att lämna sådana uppgifter. Samtidigt ska medlemsstaterna ge personerna den information som följer av artikel 42 (se avsnitt 9.2.10 beträffande bestämmelsen om rätt till information). Informationen omfattar bl.a. skyldigheten att lämna biometriska uppgifter och det relevanta förfarandet, inklusive de möjliga konsekvenserna av att skyldigheten inte fullgörs.

Av artikel 13 följer vidare att administrativa åtgärder för att säkerställa efterlevnad av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter ska fastställas i nationell rätt. Förordningen anger inte i detalj vilka åtgärder som kan användas, men föreskriver att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande samt att tvång får användas som en sista utväg.

I artikel 14 finns särskilda bestämmelser rörande underåriga. Där anges att ingen form av våld får användas mot underåriga för att säkerställa att de fullgör skyldigheten att lämna biometriska uppgifter. Om det är tillåtet enligt relevant unionsrätt eller nationell rätt, och endast som en sista utväg, får dock en proportionell grad av tvång tillämpas även i fråga om underåriga.

Tillämpningen av bestämmelserna ställer krav på utbildning och rutiner

Enligt artikel 13 i Eurodacförordningen ska den berörda personens värdighet och fysiska integritet respekteras vid tagande av fingeravtryck eller ansiktsbild. Förfarandet ska fastställas och tillämpas i enlighet med nationell praxis samt med de skyddsåtgärder som anges i EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Administrativa åtgärder får inte vidtas mot en person som anses vara utsatt, om det inte är möjligt att biometriska uppgifter på grund av fingertopparnas eller ansiktets tillstånd, under förutsättning att personen inte avsiktligt har vållat detta.

När biometriska uppgifter tas från ett barn gäller de särskilda bestämmelserna i artikel 14. Av bestämmelserna följer att biometriska uppgifter från underåriga ska tas av särskilt utbildade tjänstemän. Förfarandet ska vara barnanpassat och utformas med full respekt för barnets bästa och de skyddsåtgärder som följer av barnkonventionen. Om den underåriga har tillgång till en vuxen familjemedlem ska denne närvara under hela förfarandet. Om en sådan vuxen inte finns tillgänglig ska den underåriga åtföljas av en företrädare eller, om en företrädare inte har utsetts, av en oberoende person som är utbildad att värna om barnets bästa och allmänna välbefinnande. Om den underåriga har ansökt om internationellt skydd och en tillfällig företrädare har utsetts ska den underåriga åtföljas av denne. (Se vidare i kapitel 15 beträffande bestämmelserna om företrädare för barn.)

Artikel 14 innehåller även bestämmelser om när en tjänsteman som ska ta biometriska uppgifter från underåriga är skyldig att hänvisa barnet till de behöriga nationella myndigheterna för skydd av barn. I svensk rätt regleras myndigheters och yrkesverksammas skyldighet att anmäla oro om ett barn i 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400). Enligt bestämmelsen ska bland andra Polismyndigheten och Migrationsverket genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Vidare följer av artikel 14 att administrativa åtgärder inte får vidtas mot en underårig om det inte är möjligt att ta fingeravtryck eller ansiktsbild på grund av fingertopparnas eller ansiktets tillstånd. Om biometriska uppgifter ska tas på nytt, ska även detta ske i enlighet med de särskilda förfaranderegler som gäller för barn.

De redovisade bestämmelserna i artikel 13 och 14 syftar till att säkerställa vissa garantier vid förfarandet för tagande av biometriska uppgifter. Bestämmelserna ställer krav på att berörda myndigheter anpassar sin verksamhet till det nya förfarandet och att berörd myndighetspersonal har relevant utbildning om detta. Särskild hänsyn ska tas till barn och utsatta personer. För att säkerställa en effektiv tillämpning av dessa garantier behöver berörd myndighetspersonal även ha relevant utbildning på områden som särskilt rör utlännningar som tillhör utsatta grupper, t.ex. barns rättigheter och individuella behov. Det krävs också rutiner som gör det möjligt att på ett tidigt stadium identifiera personer som tillhör en utsatt grupp samt säkerställa att barn åtföljs av en vuxen under hela förfarandet på det sätt som anges i förordningen.

I ingressen till förordningen anges att medlemsstaterna bör beakta kommissionens arbetsdokument och den checklista som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter offentliggjort (skäl 51). Syftet med dessa rekommendationer är att ge vägledning i hur förfarandet för tagande av fingeravtryck kan utformas med full respekt för den berörda personens grundläggande rättigheter.

I rekommendationerna betonas att säkerställandet av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter i första hand ska ske genom information och rådgivning om förfarandet samt om den berörda personens rättigheter och skyldigheter (jfr artikel 42 i Eurodacförordningen). Det innebär att den berörda personen ska informeras om de möjliga konsekvenserna av att vägra lämna sina biometriska uppgifter, inklusive att tvångsåtgärder kan användas för att säkerställa efterlevnaden. Personen kan även kallas att lämna uppgifterna vid en senare tidpunkt. Det är först om rådgivning och andra liknande åtgärder misslyckas och personen fortsatt vägrar att lämna sina biometriska uppgifter som möjligheten att använda tvång kan övervägas.³¹²

³¹² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om genomförandet av Eurodacförordningen vad gäller skyldigheten att ta fingeravtryck, SWD(2015) 150 final, 27.5.2015 (ej översatt till svenska), s. 3-5 och European union agency for fundamental rights, FRA, Fundamental rights implications of the obligation to provide fingerprints for Eurodac, 05/2015, s. 1-4 och 6-9.

Administrativa åtgärder i svensk rätt

Eurodacförordningen reglerar inte i detalj vilka administrativa åtgärder som ska fastställas i svensk rätt, men föreskriver att dessa får inbegripa möjligheten att använda tvång som en sista utväg. I svensk rätt betecknar begreppet tvångsmedel sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som görs i myndighetsutövning och som utgör intrång i någons rättssfär. Det krävs inte att åtgärden genomförs med tvång.³¹³ Administrativa tvångsmedel används utan samband med brott och förekommer i regel inom myndighetsutövning i syfte att utöva kontroll, tillsyn eller för att upprätthålla ordningen.

Polismyndighetens befogenheter

Polismyndigheten har befogenhet att vidta vissa tvångsåtgärder i all sin verksamhet, bl.a. för att genomdriva beslut om upptagning av fingeravtryck eller ansiktsbild enligt 9 kap. 8 § UtL. I polislagen regleras vilka befogenheter polisen har att tillgripa i den icke brottsutredande verksamheten.

Allmänna principer för polisingripanden

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska enligt 8 § första stycket polislagen under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. I andra stycket föreskrivs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

I bestämmelsen anges vissa allmänna principer för polisingripanden. Bestämmelsen kan ses som ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa

³¹³ Se Lindberg Gunnel, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO) s. 47.

en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering. Kravet på att ett ingripande ska vara försvarligt innebär att det måste vara förenligt med Europakonventionen och barnkonventionen. Bestämmelsen ger vidare uttryck för att behovs- och proportionalitetsprinciperna ska beaktas vid varje polisinslagande.³¹⁴

Polisens rätt att använda våld vid upptagning av biometriska uppgifter

I 10 § polislagen finns bestämmelser om polisens rätt att använda våld vid vissa tvångsåtgärder. En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Detta gäller bl.a. om polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, såsom upptagning av fotografi eller fingeravtryck.

³¹⁵

Våld mot person får brukas endast om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd. Som personellt våld betecknas varje omedelbar inverkan på en person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon utövar alltså våld.³¹⁶ Begreppet motstånd har tolkats vidsträckt och omfattar även passivt motstånd, t.ex. om någon som ska omhändertas spjärnar emot eller genom sin kroppstyngd gör det omöjligt för en polisman att verkställa omhändertagandet.³¹⁷ Begreppet har senare tolkats så att motståndet måste ha manifesterats på något sätt och att våld därför inte får tillgripas redan för att förekomma ett befarat motstånd. För att rätten att använda våld ändå ska framstå som meningsfull måste man som passivt motstånd kunna betrakta redan en vägran av den som ska bli föremål för åtgärden att medverka på det sätt som krävs för att den ska kunna genomföras. Den misstänkte måste dock ges en reell möjlighet att

³¹⁴ Se Munck & Sverne Arvill, Polislagen (8 nov. 2023, Version 15, JUNO), Kommentaren till 8 §.

³¹⁵ prop. 1983/84: 111 s. 95.

³¹⁶ Se Munck & Sverne Arvill, Polislagen (8 nov. 2023, Version 15, JUNO), Kommentaren till 10 §.

³¹⁷ Prop. 1983/84:111 s. 94 och 97.

följa uppmaningen. Våld får således tillgripas först sedan det framgått att personen inte kommer att medverka.³¹⁸

Bestämmelsen ger vidare uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna. Våld får överhuvudtaget inte tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte är av sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. I de fall då så är förhållandet måste under hela händelseförloppet beaktas att det aldrig används mera våld än vad som är nödvändigt. Om det är tillräckligt att föra eller fösa den som ska lämna biometriska uppgifter, är det t.ex. otillåtet att använda ett smärtsamt grepp eller utdela slag.³¹⁹

Migrationsverkets möjlighet att begära Polismyndighetens handräckning

Migrationsverket har, till skillnad från Polismyndigheten, inte befogenhet att använda tvångsmedel för att genomdriva beslut om upptagning av fingeravtryck eller ansiktsbild som fattats med stöd av utlänningslagen. Enligt 9 kap. 10 § samma lag får Migrationsverket däremot begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa ett sådant beslut som fattats med stöd av 8 §.

En utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning

I 9 kap. 9 § UtlL finns bestämmelser om s.k. inre utlänningskontroll. Sådana kontroller utförs som regel av Polismyndigheten och kan ske var som helst i landet. Av bestämmelsen följer att en utlänning är skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Där anges även under vilka förutsättningar Polismyndigheten eller Migrationsverket får kalla en utlänning till myndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse i landet samt när Polismyndigheten får ta med eller hämta utlänningen för sådan utredning.

I 9 kap. 11 § första stycket UtlL regleras en utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll

³¹⁸ JO 1998/99 s. 107 och prop. 2018/19:16, s. 126. Se även JK 1991 A 13.

³¹⁹ Se Munck och Sverne Ärvill, Polislagen (8 nov. 2023, Version 15, JUNO), Kommentaren till 10 §. Se även JO 2011/12 s 111.

enligt gränskodexen eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 §. Polismyndigheten får hålla kvar en utlänning i högst sex timmar för sådan utredning. Kvarhållande anses inte utgöra ett frihetsberövande och innebär därmed inte någon rätt till placering i arrest eller någon annan motsvarande möjlighet till inlåsning.³²⁰ Om utlänningen behöver hållas kvar längre än sex timmar krävs beslut om förvar, vilket endast får ske om förutsättningarna för ett sådant tvångsomhändertagande är uppfyllda. Om förvar inte beslutas måste utlänningen släppas.³²¹

I betänkandet *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80), som redovisas i avsnitt 7.3.6, har Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet föreslagit vissa förtydliganden beträffande beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning enligt 9 kap. 11 § UtlL.

En utlännings skyldighet att stanna kvar för screening

I kapitel 7 redogörs för det nya screeningförfarandet. Enligt artikel 8.5 b) i screeningförordningen ska biometriska uppgifter registreras i enlighet med artiklarna 15, 22 och 24 i Eurodacförordningen i samband med screening, om detta inte redan har skett (se avsnitt 7.10.6). I avsnitt 7.9.3 lämnas förslag om att skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 § UtlL ska utvidgas till att omfatta även tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som omfattas av screeningförfarandet. Enligt förslaget ska skyldigheten att kvarstanna gälla som längst tolv timmar och ska kunna förlängas med ytterligare högst tolv timmar om det finns särskilda skäl.

Principerna om nödvändighet och proportionalitet

Enligt 1 kap. 8 § UtlL första stycket ska lagen tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämmelsen ger uttryck för nödvändighetsprincipen och innebär att de bestämmelser i utlänningslagen som kan komma till användning mot en utlänning ska tillämpas restriktivt.

³²⁰ Prop. 2023/24:12 s. 22–23.

³²¹ Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (13 juni 2025, Version 13c, JUNO), kommentaren till 9 kap. 11 §.

Av andra stycket följer att en ingripande åtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig, ska den användas. Detta ger uttryck för proportionalitetsprincipen och innebär att en ingripande åtgärd får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Avvägningen ska göras utifrån två motstående intressen, det allmännas och utlännings. Kravet på proportionalitet omfattar både beslutet om att vidta en viss åtgärd och själva genomförandet. Med ingripande åtgärd avses bl.a. de tvångs- och kontrollåtgärder som får vidtas enligt 9–11 kap. UtL.³²²

Om myndigheterna överväger att använda tvång för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter ska det således alltid göras en individuell bedömning om det är nödvändigt i det enskilda fallet eller om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig. För utsatta personer, såsom barn eller gravida, kan detta innebära att det överhuvudtaget inte bedöms som lämpligt att tillgripa tvång.

Uppsikt och förvar

Nuvarande regler om identitets- och utredningsförvar

I avsnitt 3.5.2 lämnas en utförlig redogörelse för utlänningslagens bestämmelser om uppsikt och förvar. Här behandlas endast de delar som bedöms ha betydelse för säkerställande av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter.

Enligt 10 kap. 1 § första stycket UtL får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om utlännings identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlännings rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (s.k. identitetsförvar).

Syftet med identitetsförvar är att på ett tidigt stadium, i samband med ankomsten till Sverige, kunna kontrollera vem utlännen är. Detta är nödvändigt för att den behöriga myndigheten ska kunna ta ställning till om utlännen ska avvisas direkt eller om han eller hon

³²² Prop. 2024/25:161, s. 67.

kan ha rätt till internationellt skydd. Bestämmelsen är inte tillämplig på utlänningar som påträffas inne i landet och som inte söker uppehållstillstånd. När en person har ansökt om internationellt skydd saknas i princip också grund för identitetsförvar (MIG 2020:14).

Bestämmelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar kan tas i förvar. Identiteten kan göras sannolik även på andra sätt, exempelvis genom uppgifter från andra personer eller genom en trovärdig berättelse om varför identitetshandlingar saknas. Någon fullständig bevisning om identiteten krävs alltså inte. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter är till övervägande del sannolikt att utlänningen har den identitet som påstås. Om utlänningens rätt att få resa in eller vistas i Sverige kan bedömas utan att identiteten är fullständigt känd, får förvarstagande på denna grund inte ske. Om bedömningen görs att utlänningen, trots den oklara identiteten, rimligen måste beviljas internationellt skydd i Sverige bör inte heller något förvarstagande ske.³²³

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (s.k. utredningsförvar).

Till skillnad från identitetsförvar är utredningsförvar inte begränsat till en viss tidpunkt eller ett visst förfarande. Kravet på nödvändighet innebär dock att det måste föreligga starka skäl för att besluta om ett frihetsberövande i detta syfte. Ett sådant skäl kan vara att ett utredningsförhör inte kunnat hållas under de sex timmar som utlänningen får hållas kvar enligt 9 kap. 11 § UtL, exempelvis vid ett stort inflöde av personer till en inresekontrollplats. Ett annat skäl kan vara att en utlänning som redan vistas i landet, trots Polismyndighetens ansträngningar, vägrar att medverka till att frågan om hans rätt att vistas här blir vederbörligen utredd. Enbart det förhållandet att ett förvarstagande skulle underlätta den utredande myndighetens arbete kan däremot aldrig anses utgöra ett tillräckligt skäl för förvar.³²⁴

³²³ Prop. 1988/89:86 s. 174.

³²⁴ Prop. 1988/89:86 s. 174–175.

Förvarsutredningens förslag om ett nytt regelverk för uppsikt och förvar

Förvarsutredningen har i sitt slutbetänkande *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16) lämnat förslag om att den nuvarande regleringen i 10 kap. UtlL ska upphävas och ersättas med ett nytt regelverk som innebär en förbättrad anpassning i förhållande till EU-rätten och de bestämmelser om förvar som anges i återvändandedirektivet och mottagandedirektivet. I avsnitt 3.5.2 lämnas en utförlig redogörelse för de föreslagna bestämmelserna. Här behandlas endast de delar som bedöms ha betydelse för säkerställande av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter till Eurodac.

Förvar för att utreda identitet eller rätt till vistelse

Enligt Förvarsutredningens förslag ska en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det är nödvändigt för att en utredning av utlänningens identitet eller rätt att resa in i eller stanna i Sverige ska kunna genomföras.

Enligt nuvarande reglering krävs för att identitetsförvar ska komma i fråga att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att dessa begränsningar bör tas bort eftersom det även kan finnas behov av att utreda identitet när en utlänning påträffas inom landet. Enligt utredningen kan förvar för att utreda identitet visa sig vara nödvändigt vid samma tidpunkter som förvar för att utreda rätten till vistelse. Förvar kan exempelvis behöva användas om det skulle vara så att utredningen av identitet eller vistelse av något skäl inte kan genomföras inom de sex timmar som utlänningen får kvarhållas för utredning. Kravet på nödvändighet innebär enligt utredningen att förvar endast får användas om det finns en konkret anledning, exempelvis att utlänningen trots myndigheternas ansträngningar inte har velat medverka till att frågan om hans eller hennes rätt att vistas i landet blir utredd på ett lämpligt sätt. Det kan också finnas omständigheter

som indikerar exempelvis att utlänningen undanhåller handlingar eller har lämnat oriktiga uppgifter.³²⁵

Förvar inför avlägsnande

Enligt Förvarsutredningens förslag ska en vuxen utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande, få ställas under uppsikt eller tas i förvar om det kan antas att han eller hon kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. UtL eller det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning.

Enligt utredningen kan den punkt där det är antagligt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas nås relativt fort när det är tydligt att det saknas rätt till vistelse i Sverige. Det kan tänkas att denna punkt kan nås redan under den tid som en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning enligt 9 kap. 11 § UtL. Förvar inför avlägsnande ska också kunna användas när det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.³²⁶ Enligt utredningen avser hänvisningen till risk för avvikande att endast sådana omständigheter som anges i 1 kap. 15 § UtL får beaktas. Det nya rekvisitet *risk för att utlänningen på annat sätt försvårar myndighetens handläggning* avser att på ett tydligare sätt markera att förvar kan komma i fråga innan ett avlägsnandebeslut har fattats. Enligt utredningen kan det rekvisitet vara uppfyllt exempelvis om utlänningen vägrar att medverka till att resedokument upprättas eller i övrigt inte vill samarbeta under myndigheternas handläggning av ett avlägsnandebeslut.³²⁷

Beträffande barn har Förvarsutredningen föreslagit att förvar ska kunna beslutas i samband med vissa typer av avlägsnandebeslut och endast om det finns en uppenbar risk att barnet bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt försvårar myndighetens handläggning. Enligt utredningen innebär uppenbarhetsrekvisitet att omständigheterna måste tala mycket starkt för att det finns sådan risk. Så kan exempel vara fallet om

³²⁵ SOU 2025:16, s. 193–194.

³²⁶ SOU 2025:16, s. 204–208.

³²⁷ SOU 2025:16, s. 210–211.

mycket allvarlig brottslighet, t.ex. mord, dråp eller försök till sådana brott, ligger till grund för ett beslut om utvisning av allmän domstol och omständigheterna i övrigt också talar för att barnet och i förekommande fall dess vårdnadshavare inte kommer att medverka vid verkställighet av utvisningsbeslutet.³²⁸

Förvar för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet

Enligt Förvarsutredningens förslag ska en vuxen utlänning få ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av asylsökande om det är nödvändigt för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet.

Enligt utredningen ska vid bedömningen beaktas om sökande har rimliga förklaringar till varför han eller hon saknar handlingar eller har falska handlingar eller har förstört handlingar. Hänsyn får tas till om sökande har haft för avsikt att vilseleda myndigheterna eller vägrar att medverka i identifieringsprocessen.³²⁹

En ansökan om internationellt skydd kan förklaras implicit återkallad och dagersättning kan sättas ned

Enligt artikel 13.4 i Eurodacförordningen ska, om alla de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt inte säkerställer att en sökande fullgör skyldigheten att lämna biometriska uppgifter, de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna om asyl rörande bristande efterlevnad av denna skyldighet tillämpas.

För en sökande kommer en möjlig konsekvens av att personen vägrar att lämna sina biometriska uppgifter vara att Migrationsverket kan komma att förklara ansökan som implicit återkallad (artikel 9.2 d och 41.1 b i asylprocedurförordningen). Se vidare i avsnitt 5.3.16 beträffande dessa bestämmelser.

En annan möjlig konsekvens kommer att vara att dagersättningen kan komma att sättas ned för att utlänningen underlåter att samarbeta med de behöriga myndigheterna (se skäl 62 i det nya

³²⁸ SOU 2025:16, s. 716.

³²⁹ SOU 2025:16, s. 710.

omarbetade mottagandedirektivet). Se vidare i kapitel 11 beträffande dessa bestämmelser.

Eurodacförordningens krav uppfylls genom gällande rätt

Bedömning: Kravet i Eurodacförordningen att medlemsstaterna ska säkerställa efterlevnad av skyldigheten att lämna biometriska uppgifter i sin nationella rätt uppfylls genom bestämmelserna i polislagen om Polismyndighetens befogenhet att använda våld samt genom bestämmelserna om kvarhållande, uppsikt och förvar och Migrationsverkets möjlighet att begära Polismyndighetens handräckning i utlänningslagen.

Om de föreslagna bestämmelserna om kvarhållande för screening samt förslagen i betänkandet *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar* (SOU 2025:16) genomförs bör även dessa bestämmelser kunna tillämpas.

Skäl för bedömningen

Bedömningen görs att det i svensk rätt redan finns bestämmelser om administrativa åtgärder i polislagen och utlänningslagen som kan användas för att säkerställa att en tredjelandsmedborgare eller statslös person efterlever skyldigheten att lämna sina biometriska uppgifter till Eurodac.

Polismyndighetens befogenheter

Polismyndigheten har idag befogenhet att använda våld för att genomföra ett beslut om upptagning av fingeravtryck eller ansiktsbild som har fattats med stöd av 9 kap. 8 § UtlL. Denna befogenhet bedöms även fortsättningsvis kunna tillämpas för att säkerställa upptagning av biometriska uppgifter till Eurodac. Av artikel 14 i Eurodacförordningen följer dock att våld inte får användas mot underåriga för att säkerställa att de fullgör skyldigheten att lämna biometriska uppgifter. Om ett barn vägrar att lämna biometriska uppgifter får Polismyndigheten därför inte använda våld för att genomföra beslutet.

När möjligheten för Migrationsverket att begära polisens handräckning infördes i utlänningslagen konstaterades att myndigheten inte har och inte heller bör ha egna befogenheter att använda tvångsmedel, utöver det tvång som utövas under ett förvarstagande.³³⁰ Bedömningen görs att det även fortsättningsvis är tillräckligt att Migrationsverket, i enlighet med 9 kap. 10 § UtL, kan begära handräckning av Polismyndigheten för att verkställa beslut om upptagning av biometriska uppgifter. Någon utvidgning av Migrationsverkets befogenheter bedöms därför inte vara påkallad.

Skyldighet att stanna kvar för utredning eller för screening

Det finns idag möjlighet att uppta fingeravtryck till Eurodac bl.a. från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som grips i samband med olaglig passage av en yttre gräns. Kravet på att gränspassagen ska vara olaglig innebär att fingeravtryck inte upptas till Eurodac i samband med in- och utresekontroller vid gränsövergångsställen. Eurodacförordningen bedöms inte heller innehålla bestämmelser som innebär att biometriska uppgifter till Eurodac framöver kommer att tas i samband med in- och utresekontroller. Bestämmelserna om kvarhållande vid in- eller utresekontroll bedöms därmed inte vara tillämpliga för upptagning av biometriska uppgifter till Eurodac.

Fingeravtryck till Eurodac tas idag dock i samband med inre utlänningskontroller och biometriska uppgifter kommer även framöver att upptas i dessa situationer. Om Polismyndigheten beslutar att hålla kvar en utlänning i samband med sådan kontroll bedöms biometriska uppgifter till Eurodac kunna tas under kvarhållandet.

Om de föreslagna bestämmelserna om kvarhållande för screening genomförs, bedöms biometriska uppgifter även kunna tas under den tid en utlänning hålls kvar för screening.

Behovet av uppsikt och förvar i undantagsfall

Som utgångspunkt ska skyldigheten att lämna biometriska uppgifter säkerställas genom effektiv information och rådgivning.

³³⁰ Prop. 1991/92:138 s. 16.

Tvånsåtgärder kan bli aktuella först om den berörda personen vägrar att medverka. Vid valet av åtgärd ska principerna om nödvändighet och proportionalitet iakttas. Förvar får användas endast som en sista åtgärd när mindre ingripande alternativ inte är tillräckliga.

Åtgärder såsom att föra en persons händer till en fingeravtrycksskanner eller att föra personen till platsen för fotografering får anses vara mindre ingripande än beslut om förvar. Likaså bör beslut om förvar inte fattas under den tid en tredjelandsmedborgare eller statslös person är föremål för kvarhållande och upptagning av biometri kan ske i samband med utredningen. Om uppsikt är en tillräcklig åtgärd måste den åtgärden väljas i stället för förvar. Att förvar endast ska användas i undantagsfall följer även av det EU-rättsliga regelverket. Enligt återvändandedirektivet får förvar beslutas endast när andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt (artikel 15). I mottagandedirektiven anges att en sökande får tas i förvar endast om det, efter en individuell bedömning, är nödvändigt och mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga (artikel 8.2 i det tidigare direktivet och artikel 10.2 i det nya direktivet). Även i ingressen till Eurodacförordningen betonas att förvar endast bör användas som en sista utväg (skäl 53).

Enligt uppgifter från Migrationsverket och Polismyndigheten är det ovanligt att förvar används när en tredjelandsmedborgare eller statslös person inte efterlever skyldigheten att lämna sina fingeravtryck till Eurodac. Migrationsverket använder särskild teknisk utrustning (s.k. djupskannrar) som kan läsa av även skadade fingertoppar. Det har dock förekommit fall där fingertopparna nyligen skadats och utrustningen inte har fungerat. Enligt Migrationsverket är det i sådana situationer inte möjligt att begära Polismyndighetens handräckning och ett kortare förvar kan anses nödvändigt tills fingeravtrycken kan läsas.

Även Polismyndigheten har framhållit att förvar i undantagsfall kan behövas för att säkerställa skyldigheten att lämna biometriska uppgifter. Upptagning av fingeravtryck till Eurodac utgör en viktig del av identifieringsprocessen och fungerar som ett verktyg för att avgöra huruvida personen har rätt att vistas i landet eller inte. Enligt Polismyndigheten kan befogenheterna enligt polislagen i vissa fall vara otillräckliga, exempelvis när stämningen är så upphetsad att

fingeravtryck inte kan tas av godtagbar kvalitet utan risk för oproportionerligt våld. Det kan även vara så att tiden för kvarhållande har gått ut när upptagning av biometriska uppgifter ska ske.

Sammanfattningsvis kan det således i undantagsfall finnas behov av att ta en tredjelandsmedborgare eller statslös person i förvar för att säkerställa att han eller hon efterlever skyldigheten att lämna sina biometriska uppgifter. Det är dock viktigt att understryka att en vägran att lämna biometriska uppgifter till Eurodac endast kan utgöra en omständighet bland flera vid bedömningen av om det finns grund för förvar. Vägran i sig utgör således inte någon självständig grund för förvar. Förvar får vidare endast tillgripas som en sista utväg när alla andra mindre ingripande åtgärder har bedömts som otillräckliga. Detta innebär att Polismyndighetens befogenheter enligt polislagen, eller möjligheten till kvarhållande när sådan är tillämplig, i första hand bör användas för att säkerställa efterlevnaden av skyldigheten.

Nuvarande uppsikts- och förvarsgrunder

Mot bakgrund av det begränsade tillämpningsområdet för identitetsförvar kan den bestämmelsen främst tänkas bli aktuell vid upptagning av biometriska uppgifter till Eurodac i samband med att en tredjelandsmedborgare eller statslös person omhändertas vid en olaglig gränspassage. Som angetts ovan sker dock endast ett fåtal sådana registreringar årligen i Eurodac. Eurodacförordningen föreskriver även att biometriska uppgifter ska tas från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som landsatts efter en sök- och räddningsinsats. Bestämmelsen är utformad med särskilt fokus på medlemsstater vid Medelhavet och bedöms därför inte få någon större betydelse för svenska förhållanden.

I praktiken kan det därför antas att det, liksom idag, främst är reglerna om utredningsförvar som kan komma att aktualiseras vid en vägran att lämna biometriska uppgifter till Eurodac. Eftersom bestämmelsen om utredningsförvar inte är begränsad till en viss tidpunkt eller ett visst förfarande bör den även kunna tillämpas på de ytterligare personkategorier som omfattas av

Eurodacförordningen, under förutsättning att övriga rekvisit för förvar är uppfyllda.

Föreslagna uppsikts- och förvarsgrunder

Om det föreslagna regelverket för uppsikt och förvar träder i kraft bedöms vissa av bestämmelserna kunna vara tillämpliga vid en vägran att lämna biometriska uppgifter till Eurodac, givet att förutsättningarna för sådana förvar i övrigt är uppfyllda.

Som konstaterats ovan kan registrering av biometriska uppgifter i Eurodac utgöra en del i utredningen om identitet eller rätt att vistas i landet. Om en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte har ansökt om internationellt skydd vägrar att lämna biometriska uppgifter bör därför den föreslagna bestämmelsen om förvar för att utreda identitet eller rätt till vistelse kunna tillämpas.

Om identiteten eller rätten till vistelse redan är utredd och det kan antas att personen kommer att avvisas eller utvisas, eller är föremål för ett sådant verkställbart beslut, bör även den föreslagna bestämmelsen om förvar inför avlägsnande kunna tillämpas. Detta eftersom en vägran att lämna biometriska uppgifter i dessa fall bör kunna beaktas vid bedömningen av risken för att utlänningen på annat sätt försvårar myndigheternas handläggning.

I avsnitten 3.5.2 och 11.4.8 redogörs för den mycket restriktiva tillämpningen av förvar av barn. Förvarsutredningen har föreslagit att barn ska kunna tas i förvar i samband med vissa avlägsnandebeslut. Mot bakgrund av uppenbarhetsrekvisitet, de i övrigt strikta förutsättningarna för förvarstagande av barn samt de förfarandegarantier som anges i Eurodacförordningen, görs bedömningen att sådant förvar inte bör vara tillämpligt för att säkerställa att barn efterlever skyldighet att lämna biometriska uppgifter.

För sökande av internationellt skydd behövs tillförlitliga uppgifter om identitet och nationalitet bl.a. för att kunna pröva ansökan mot rätt land, bedöma om utlänningen kan vara undantagen från internationellt skydd och fastställa ansvarig medlemsstat. Registrering av biometriska uppgifter i Eurodac utgör således en viktig del i identifieringsprocessen. Om en sökande vägrar att lämna sina biometriska uppgifter till Eurodac bör därför den föreslagna

bestämmelsen om förvar för att bestämma eller bekräfta utlänningens identitet eller nationalitet kunna tillämpas.³³¹

9.2.5 Fler personuppgifter ska läggas in i Eurodac

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i Eurodac föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Förutom biometriska uppgifter innehåller Eurodac även alfanumeriska uppgifter, dvs. uppgifter som återges med bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag eller skiljetecken. Enligt 2013 års Eurodacförordning registreras endast vissa grundläggande uppgifter om de berörda personerna. De ändringar som har gjorts genom Eurodacförordningen innebär att ett antal nya uppgifter ska registreras i Eurodac, bl.a. ett större antal identitetsuppgifter, uppgifter om rese- och identitetshandlingar och vissa beslut som fattas enligt asylprocedurförordningen, vidarebösättningsförordningen eller massflyktsdirektivet. Vidare ska uppgifter om att en person kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten, s.k. säkerhetsflaggning, registreras (artiklarna 15–26). Eurodacförordningen innehåller en uttömmande reglering av vilka uppgifter som ska registreras i Eurodac, vilka tidsfrister som gäller för överföring samt, i förekommande fall, när uppgifter ska ändras eller raderas. Det krävs därför inte några författningsåtgärder för att ytterligare uppgifter ska kunna läggas in i systemet.

Särskilt om säkerhetsflaggningar

Säkerhetskontroller kan genomföras i samband med screening (artikel 15 i screeningförordningen), under prövningen av ansökan

³³¹ Se skäl 53 i i Eurodacförordningen. Jfr även Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om genomförandet av Eurodacförordningen vad gäller skyldigheten att ta fingeravtryck, SWD(2015) 150 final, 27.5.2015 (ej översatt till svenska), s. 3.

om internationellt skydd (artikel 16.4 asyl- och migrationshanteringsförordningen och artikel 9.5 asylprocedurförordningen) eller i samband med tagandet av biometrisk data från en person som vistas olagligt i en medlemsstat (artikel 23.2 e i Eurodacförordningen). Om det efter sådan kontroll framgår att en person kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten ska en säkerhetsflaggning registreras i Eurodac under vissa förutsättningar, bl.a. om personen är olagligt beväpnad eller våldsam. I ingressen till förordningen anges att det vid bedömningen av om en person är olagligt beväpnad är nödvändigt att fastställa om personen bär skjutvapen utan giltigt tillstånd eller giltig licens eller bär någon annan typ av förbjudet vapen enligt nationell rätt. Vid bedömningen av om en person är våldsam är det nödvändigt att fastställa om personen har uppvisat ett beteende som leder till fysisk skada för andra personer och som skulle utgöra ett brott enligt nationell rätt. Sådana bestämmelser finns redan i brottsbalken och i specialstraffrätten och kräver således inte några författningsåtgärder.

9.2.6 Åtkomst till de uppgifter som har registrerats i Eurodac

Förslag: Migrationsverket ska även fortsättningsvis ha åtkomst till de uppgifter som har registrerats i Eurodac. Polismyndigheten ska ges åtkomst till de uppgifter som har registrerats i Eurodac.

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om åtkomst till Eurodac föranleder i övrigt inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Migrationsverket bör ha fortsatt åtkomst till uppgifter som har registrerats i Eurodac

Artikel 40 reglerar åtkomst till och rättelse eller radering av uppgifter som har registrerats i Eurodac. Det är endast ursprungsmedlemsstaten som har åtkomst till de uppgifter som den har överfört och som har registrerats i Eurodac. Medlemsstaterna

har således inte tillgång till varandras uppgifter, med undantag från de uppgifter som härrör från de jämförelser som görs (artikel 40.1).

Enligt artikel 40.2 ska de nationella myndigheter som ska ha åtkomst till de uppgifter som registrerats i Eurodac vara de som utses av respektive medlemsstat för de ändamål som anges i artikel 1.1 a, b, c och j³³². När en myndighet utses ska det anges exakt vilken enhet som ska ansvara för de arbetsuppgifter som gäller tillämpningen av denna förordning. Varje medlemsstat ska utan dröjsmål förse kommissionen och eu-Lisa med en förteckning över dessa enheter och alla ändringar i denna. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 27 i 2013 års Eurodacförordning.

Svenska bestämmelser om åtkomst till Eurodac finns i förordningen med instruktion för Migrationsverket. Enligt 11 § 2 ska myndigheten ha åtkomst till uppgifter i den centrala databasen för fingeravtryck enligt artikel 27.1 i Eurodacförordningen och föra en förteckning över enheter inom myndigheten som ska ha sådan åtkomst. Enligt den senaste offentliggjorda förteckningen är det Migrationsverkets ID-enhet som har sådan behörighet.³³³

För svensk del är Migrationsverket utsedd myndighet för de ändamål som anges i artikel 1.1 a, b, c och j i Eurodacförordningen och myndigheten bör även fortsättningsvis ha åtkomst till de uppgifter som har överförts till och som har registrerats i Eurodac. Bestämmelsen i Migrationsverkets instruktion bör dock ändras så att den avser artikel 40.1 i Eurodacförordningen i stället för artikel 27.1 i 2013 års Eurodacförordning.

³³² Artikel 1.1 a) stödja asylsystemet, inbegripet genom att hjälpa till att fastställa vilken medlemsstat som enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen ska vara ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har registrerat i en medlemsstat samt genom att underlätta tillämpningen av den förordningen på de villkor som anges i den här förordningen, b) bidra till tillämpningen av vidarebosättningsförordningen på de villkor som anges i den här förordningen, c) bidra till kontroll av irreguljär invandring till unionen, till upptäckt av sekundära förflyttningar inom unionen och till identifiering av tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt i syfte att avgöra vilka lämpliga åtgärder som ska vidtas av medlemsstaterna, och j) bidra till genomförandet av massflyktsdirektivet.

³³³ Förteckning över utsedda myndigheter som har åtkomst till de uppgifter som har registrerats i Eurodacs centrala system, i enlighet med artikel 27.2 i förordning (EU) nr 603/2013, för det syfte som anges i artikel 1.1 i samma förordning (2015/C 237/01).

Polismyndigheten bör ha åtkomst till uppgifter som har registrerats i Eurodac

Eurodacförordningens utvidgade tillämpningsområde innebär att Polismyndigheten kommer att ta upp biometriska uppgifter till Eurodac i fler fall, inte minst vid inre utlänningskontroller och i samband med screening. Polismyndigheten är således utsedd att utföra uppgifter för de ändamål som anges i artikel 1.1 a, b, c och j. Mot denna bakgrund bör även Polismyndigheten ha åtkomst till de uppgifter som har överförs till och som har registrerats i Eurodac. En bestämmelse om detta införs lämpligen i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Övriga bestämmelser om åtkomst

I artikel 40.4 regleras åtkomst för sökning i de Eurodacuppgifter som lagras i CIR. Sådan åtkomst ska endast beviljas viss särskilt utpekad personal vid de nationella myndigheterna och vid de unionsorgan som är behöriga för de syften som anges i artiklarna 20 och 21 i förordning (EU) 2019/818. Artikel 20 i förordning (EU) 2019/818 reglerar åtkomst till CIR för sökningar som utförs av en polismyndighet i identifieringssyfte. I lagstiftningsarbetet *Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet* (Ds 2022:21) föreslås att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket och Rättsmedicinalverket ska vara behöriga att göra sådana sökningar. Artikel 21 i förordning (EU) 2019/818 reglerar åtkomst till CIR för spårning av multipla identiteter. I samma lagstiftningsarbete har bedömningen gjorts att vilken myndighet som ska ges åtkomst till databasen för detta syfte framgår direkt av förordningen och i regelverket för respektive EU-informationssystem.³³⁴ I artikel 54.9–11 i Eurodacförordningen görs de ändringar i förordning (EU) 2019/818 som krävs för att de myndigheter som är behöriga enligt Eurodacförordningen ska ha åtkomst till databasen. I artikel 40 regleras i övrigt hur medlemsstaterna ska förfara om det finns information som tyder på att uppgifter som registrerats i Eurodac är felaktiga. Sammanfattningsvis är bestämmelserna direkt tillämpliga.

³³⁴ Ds 2022:21, s. 71–119.

I artikel 12.6 regleras åtkomst till den centrala databas för rapporter och statistik som avses i artikel 39 i förordning (EU) 2019/818. Enligt bestämmelsen ska sådan åtkomst beviljas de myndigheter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med artikel 40.2 i Eurodacförordningen, dvs. Migrationsverket och Polismyndigheten. Genom artikel 54.12 i Eurodacförordningen kompletteras artikel 39 i förordning (EU) 2019/818 på så sätt att det anges att åtkomst till den centrala databas för rapporter och statistik ska beviljas till de myndigheter som avses i artikel 12 i Eurodacförordningen. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

9.2.7 Förfarande för jämförelse av uppgifter

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om förfarandet för jämförelse av uppgifter föranleder inget behov av författningsåtgärder

Skälen för bedömningen

Artiklarna 27–28 i Eurodacförordningen innehåller bestämmelser om hur jämförelse av biometriska uppgifter eller uppgifter om ansiktsbild ska göras, bl.a. anges att medlemsstaterna i vissa fall kan begära vilket underlag som ska användas för jämförelsen. Därutöver innehåller artikel 38 bestämmelser om genomförandet av jämförelser och överföring av resultat. Där i anges att medlemsstaterna ska överföra biometriska uppgifter av en viss kvalitet och i vilka fall träffar ska kontrolleras av en expert som är utbildad i enlighet med nationell praxis samt hur slutlig identifiering ska göras. Det finns även bestämmelser om när medlemsstaterna ska radera ett resultat av en jämförelse samt om underrättelseskyldighet och tidsfrister i samband med detta. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

9.2.8 Lagring, radering och markering av uppgifter

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om lagring, radering och markering av uppgifter i Eurodac föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

I artiklarna 29–31 regleras lagring, förtida radering och markering av uppgifter. Beroende på personkategori ska uppgifter lagras i Eurodac i ett, tre, fem eller tio år och raderas automatiskt när lagringsperioden löper ut. Eurodacförordningen innehåller således en uttömmande reglering av vilka uppgifter som ska lagras i systemet och vilka lagringstider som gäller för respektive personkategori. Förordningen anger också uttömmande när uppgifter ska raderas ur Eurodac i förtid samt när uppgifter ska markeras, bl.a. om den registrerade personen erhållit medborgarskap i en medlemsstat eller beviljats internationellt skydd, och hur medlemsstaterna då ska förfara. Det krävs därför inte några författningsåtgärder för att bestämmelserna ska kunna tillämpas.

9.2.9 Åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål

Förslag: Polismyndigheten, Sakerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Försvarsmakten ska vara behöriga att göra framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål.

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål föranleder i övrigt inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Förfarandet och villkoren för åtkomst följer direkt av Eurodacförordningen

Artiklarna 32–35 reglerar förfarandet för jämförelse och överföring av uppgifter i syfte att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. I Eurodacförordningen ges de brottsbekämpande myndigheterna förenklad tillgång till Eurodac för brottsbekämpande ändamål. Till skillnad från idag kommer det bl.a. att vara möjligt att söka i systemet med hjälp av biometriska eller alfanumeriska uppgifter. Myndigheterna kan dessutom, samtidigt som de begär jämförelse mot Eurodacuppgifter, begära sökning i VIS, och en träff i CIR kan medföra förenklad åtkomst till Eurodac. För barn under 14 år finns särskilda bestämmelser som innebär att Eurodacuppgifter endast får användas för brottsbekämpande ändamål under vissa angivna omständigheter (artikel 14.3). Förfarandet för jämförelse och villkoren för åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål är strikt reglerade i Eurodacförordningen. All åtkomst sker via en nationell åtkomstpunkt och endast viss särskilt utpekad personal är behöriga att ta emot och vidarebefordra en framställan om åtkomst till Eurodac.

Behöriga myndigheter att begära jämförelse för brottsbekämpande ändamål

I artikel 5 och 6 finns bestämmelser om medlemsstaternas utsedda myndigheter och kontrollmyndigheter för brottsbekämpande ändamål. Däri anges att medlemsstaterna ska utse de myndigheter som är bemyndigade att göra en framställan om jämförelse med Eurodacuppgifter i enlighet med denna förordning. De utsedda myndigheterna ska vara de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Varje medlemsstat ska föra förteckningar över sina utsedda myndigheter och de operativa enheter inom dess utsedda myndigheter som är bemyndigade att göra en framställan om jämförelse med Eurodacuppgifter via den nationella åtkomstpunkten. Medlemsstaterna ska vidare för brottsbekämpande ändamål utse en enda nationell myndighet eller en enhet inom en

sådan myndighet till sin kontrollmyndighet. Kontrollmyndigheten ska vara en myndighet i medlemsstaten som ansvarar för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Kontrollmyndigheten ska agera helt oberoende.

De svenska bestämmelser som kompletterar 2013 års Eurodacförordning finns huvudsakligen i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete. Enligt 9 kap. 1 § första stycket i den förordningen är det Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen som är behöriga att göra framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål. I andra stycket anges att Polismyndigheten är kontrollmyndighet. Det framgår även av punkt 1 j) i bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndigheten. Av tredje stycket följer att endast en eller flera särskilt utsedda enheter vid de myndigheter som anges i första stycket är behöriga att framställa en begäran om jämförelse. Kontrollmyndigheten ska löpande föra en förteckning över enheterna.

Bestämmelser om brottsbekämpande myndigheters åtkomst till EU-gemensamma informationssystem finns även i in- och utreseförordningen, Etias-förordningen och den reviderade VIS-förordningen. I förordningarna definieras, liksom i Eurodacförordningen, begreppet *grovt brott* som brott som motsvarar eller är likvärdigt med ett av de brott som avses i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF om det enligt nationell rätt kan bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i minst tre år och *terroristbrott* som brott enligt nationell rätt som motsvarar eller är likvärdigt med ett av de brott som avses i direktiv (EU) 2017/541³³⁵.

I förordningen om internationellt polisiärt samarbete har det nyligen införts bestämmelser beträffande in- och utreseförordningen. Därin stadgas att de myndigheter som är behöriga att göra framställningar om Eurodacuppgifter samt Skatteverket och Försvarsmakten är behöriga att göra sökningar i in- och utresesystemet. Inom ramen för det lagstiftningsarbetet

³³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

uppmärksammades att penningtvättbrott är ett sådant grovt brott som omfattas i in- och utreseförordningen och att det ingår i skattebrottsenhetens s.k. brottskatalog (jfr art. 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF och 1 § 9 lagen [1997:1024] om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Enligt Skatteverket har penningtvätt ofta väsentliga utländska kopplingar och det finns därför rimliga skäl att anta att sökning av uppgifter i in- och utresesystemet kommer att bidra till att grova penningtvättbrott kan utredas och motverkas. Vidare konstaterades att Försvarsmakten har verksamhetsuppgifter kopplade till att förebygga, upptäcka och förhindra t.ex. terrorism och sabotageverksamhet.³³⁶ Motsvarande bedömningar har även gjorts vid framtagandet av förslag till anpassning av svensk rätt till Etias-förordningen och den reviderade VIS-förordningen.³³⁷

Det saknas skäl att göra en annan bedömning när det gäller Eurodacförordningen. Även Skatteverket och Försvarsmakten ska därför vara behöriga att göra framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål. Förordningen om internationellt polisiärt samarbete bör kompletteras så att detta framgår. Samtidigt bör även hänvisningen till 2013 års Eurodacförordning i förordningen om internationellt polisiärt samarbete och i Polismyndighetens instruktion uppdateras.

9.2.10 Dataskydd och personuppgiftsansvar

Eurodacs förhållande till dataskyddsregleringen

Förslag: Eurodacförordningen ska undantas från tillämpningsområdet för lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Hänvisningen till Eurodacförordningen i utlänningsdatalogen ska uppdateras.

³³⁶ Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem, Ds 2021:9, s. 79–84.

³³⁷ Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd, Ds 2021:19, 90–94 och Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen, Ds 2023:30, s. 125–131.

Skälen för förslaget

Allmänt om dataskyddsregleringen

Från och med den 25 maj 2018 utgör dataskyddsförordningen den generella regleringen för behandling av personuppgifter inom EU. Dataskyddsförordningen kompletteras på generell nivå av dataskyddslagen. Dataskyddsförordningen är dock inte tillämplig på den behandling av personuppgifter som myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen). För personuppgiftsbehandling inom detta område gäller i stället dataskyddsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177).

Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 §).

Dataskyddsförordningen och brottsdatalagen gäller båda vid behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 3 § brottsdatalagen). Begreppet personuppgifter omfattar varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen). Behandling av personuppgifter innebär att en åtgärd eller en kombination av åtgärder vidtas med personuppgifterna oavsett om det görs automatiserat eller inte (artikel 4.2 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 6 § brottsdatalagen). Att behandla personuppgifter kan alltså t.ex. handla om att samla in, registrera, lagra, läsa, justera, tillhandahålla och radera personuppgifter.

Eurodacförordningens förhållande till de allmänna dataskyddsreglerna

I Eurodacförordningen anges att dataskyddsförordningen är tillämplig när medlemsstaterna behandlar personuppgifter i enlighet med förordningen, såvida inte behandlingen utförs av medlemsstaternas utsedda myndigheter eller kontrollmyndigheter i syfte att förhindra, utreda, upptäcka eller lagföra terroristbrott eller andra grova brott, däribland att värna om den allmänna säkerheten och förhindra hot mot den. I dessa fall är i stället dataskyddsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen, tillämplig på behandling av personuppgifter som utförs av myndigheterna i dessa syften (jfr skäl 77 och 78).

Behandling av personuppgifter enligt Eurodacförordningen kan alltså omfattas av antingen dataskyddsförordningen eller av brottsdatalagens tillämpningsområde. Ett första krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är att behandlingen av personuppgifter utförs av en myndighet som fullgör uppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde, en så kallad behörig myndighet. Därutöver krävs att behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet sker antingen i ett brottsbekämpande syfte eller i syfte att upprätta allmän ordning och säkerhet. När en behörig myndighet behandlar personuppgifter för något annat syfte gäller inte lagen (1 kap. 2 och 6 §§ brottsdatalagen).³³⁸ Enligt Eurodacförordningen ska de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med dataskyddsdirektivet vara tillämpliga på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i medlemsstaterna i syfte att förhindra, utreda, avslöja eller lagföra terroristbrott eller andra allvarliga brott enligt förordningen (skäl 78). Brottsdatalagen är således tillämplig vid behandling av personuppgifter enligt förordningen, om behandlingen sker i syfte att förhindra, utreda, avslöja eller lagföra terroristbrott eller andra allvarliga brott.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig vid de nationella myndigheternas behandling av personuppgifter enligt förordningen, i den mån behandlingen inte sker i syfte att förhindra, utreda, upptäcka eller lagföra terroristbrott eller andra grova brott (jfr skäl 53 och 54). Dataskyddslagen innehåller bestämmelser som

³³⁸ Prop. 2017/18:232, s. 430.

kompletterar dataskyddsförordningen på nationell nivå. Det bedöms inte krävas några ändringar i nationell rätt för att dataskyddslagen ska vara tillämplig även vid behandling av personuppgifter enligt Eurodacförordningen.

Eurodacförordningens förhållande till utlänningsdatalagen och polisens brottsdatalag

Utöver dataskyddslagen och brottsdatalagen finns ett antal kompletterande registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa verksamheter.

Utlänningsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas verksamheter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (1 §). Bestämmelserna har sin grund i de särskilda behov som myndigheterna har av att behandla personuppgifter för sin verksamhet. Bestämmelserna utgör specifika krav för uppgiftsbehandlingen som säkerställer en laglig och rättvis behandling av personuppgifter inom tillämpningsområdet.³³⁹ Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till utlänningsdatalagen (4 b §).

Polisens brottsdatalag gäller utöver brottsdatalagen vid behandling av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål vid Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen (1 kap. 1 §). Polisens brottsdatalag tar alltså över i de fall då brottsdatalagens bestämmelser avviker från polisens brottsdatalag.

Personuppgiftsbehandling som sker i enlighet med Eurodacförordningarna faller alltså under det generella tillämpningsområdet för både utlänningsdatalagen och polisens brottsdatalag.

När en EU-förordning träder i kraft blir den automatiskt en del av medlemsstatens nationella rättssystem. Medlemsstaterna får i princip inte vidta några implementeringsåtgärder, utan förordningen ska tillämpas som lag. Vid införandet av utlänningsdatalagen gjorde man därför undantag från lagens tillämpningsområde i vissa direkt tillämpliga EU-förordningar, bl.a. Eurodac, i syfte att säkerställa att

³³⁹ Prop. 2017/18:254, s. 17.

frågor inte blir dubbelreglerade samt att det inte införs regler som står i strid med direkt tillämpliga EU-förordningar (5 §).³⁴⁰

I förarbetena till polisens brottsdatalog anges att det inte är möjligt att reglera all Polismyndighetens personuppgiftsbehandling inom brottsdatalogens tillämpningsområde i polisens brottsdatalog och att lagen därför inte bör gälla vid behandling av personuppgifter som regleras särskilt i vissa andra uppräknade författningar. Med anledning av detta gjordes undantag från lagens tillämpningsområde bl.a. för den numera upphävda lagen om Schengens informationssystem (2000:344) (1 kap. 2 §).³⁴¹ Ytterligare undantag från lagens tillämpningsområde har senare kommit att göras med anledning av EU-förordningar.

I det förarbete som föranletts av SIS-förordningarna anges att såväl dessa förordningar som den föreslagna nya lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem utgör en särreglering som ger rättsligt stöd för behandling av personuppgifter i SIS. Det anges vidare att det tidigare har gjorts undantag från utlänningsdatalogens tillämpningsområde för behandling av personuppgifter som sker med stöd av andra lagar och EU-förordningar i syfte att undvika dubbelreglering och för att säkerställa att det inte införs en reglering som står i strid med andra regelverk. Det görs därför undantag från tillämpningsområdena för polisens brottsdatalog och utlänningsdatalogen för sådan personuppgiftsbehandling som sker med stöd av såväl SIS-förordningarna som med den nya lagen.³⁴² Samma bedömning har gjorts med anledning av in- och utreseförordningen. I förarbetet anges bl.a. att eftersom Polismyndigheten föreslås vara central åtkomstpunkt aktualiseras även tillämpningen av polisens brottsdatalog i de situationer då utsedda myndigheter vänder sig till Polismyndigheten och begär åtkomst till uppgifter i in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål. Detta innebär att det kommer att finnas särskilda regler om personuppgiftsbehandling i den direkt tillämpliga in- och utreseförordningen och i polisens brottsdatalog. För att undvika dubbelreglering och för att säkerställa att det inte införs en reglering som står i strid med andra regelverk ska sådan

³⁴⁰ Prop. 2015/16:65, s. 44.

³⁴¹ Prop. 2017/18:269, s 148.

³⁴² Prop. 2020/21:222, s. 59.

personuppgiftsbehandling som sker med stöd av in- och utreseförordningen undantas från lagens tillämpningsområde.³⁴³ Av samma skäl undantas VIS-förordningen från den personuppgiftsbehandling som sker enligt från polisens brottsdatalogs tillämpningsområde.³⁴⁴ Samma sak gäller beträffande Etias-förordningen³⁴⁵ och har föreslagits beträffande EU:s förordningar om interoperabilitet.³⁴⁶

Av de skäl som anförts ovan bör det införas en bestämmelse i polisens brottsdatalog om att sådan personuppgiftsbehandling som sker med stöd av Eurodacförordningen undantas från lagens tillämpningsområde. Hänvisningen till Eurodacförordningen i utlänningsdatalogen bör samtidigt uppdateras.

Personuppgiftsansvar

Förslag: Migrationsverket respektive Polismyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter i Eurodac som myndigheten utför.

Skälen för förslaget

I ingressen till Eurodacförordningen anges att när det gäller nationella myndigheters behandling av personuppgifter i Eurodac bör varje medlemsstat av rättssäkerhets- och öppenhetsskäl utse den myndighet som ska anses vara personuppgiftsansvarig i enlighet med dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet och som bör ha centralt ansvar för denna medlemsstats behandling av uppgifter. Varje medlemsstat bör meddela kommissionen närmare uppgifter om den myndigheten (skäl 82).

I dataskyddsförordningen definieras personuppgiftsansvarig som bl.a. en fysisk eller juridisk person, eller en offentlig myndighet som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen för och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denna

³⁴³ Prop. 2021/22:81, s. 55.

³⁴⁴ Prop. 2024/25:176, s. 62–63.

³⁴⁵ Prop. 2022/23:66, s. 39–40.

³⁴⁶ Ds 2022:21, s. 131–132.

ska utses kan i enlighet med artikel 4.7 också föreskrivas i medlemsstaternas nationella rätt.

Brottsdatalagens definition av personuppgiftsansvarig liknar dataskyddsförordningens. Enligt brottsdatalagen kan dock endast behöriga myndigheter vara personuppgiftsansvariga. Behörig myndighet definieras, såvitt nu är aktuellt, som en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte (1 kap. 6 § brottsdatalagen).

I Sverige är det Migrationsverket som ansvarar för den nationella åtkomstpunkten och som, tillsammans med Polismyndigheten, ska ha åtkomst till de uppgifter som registrerats i Eurodac. Polismyndigheten har vidare åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande ändamål. Det framstår därför som lämpligt att respektive myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter i systemet som myndigheten utför. Bestämmelser om detta bör införas i respektive myndighets förordningsinstruktion.

De registrerades rättigheter

Bedömning: Eurodaförordningens bestämmelser om enskildas rätt till information och rätt till tillgång till samt rättelse, komplettering och radering av uppgifter i Eurodac föranleder inget behov av författningsåtgärder. Inte heller bestämmelsen om begränsning av åtkomst till uppgifter om säkerhetsflaggningar föranleder något behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Rätt till information

I artikel 42 finns bestämmelser om rätt till information. Vilka uppgifter som den myndighet som tar biometriskas uppgifter ska tillhandahålla de personer vars uppgifter samlas in regleras uttömmande i bestämmelsen, bl.a. ska information ges enligt vissa

angivna bestämmelser i dataskyddsförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen. Myndigheten ska tillhandahålla informationen vid den tidpunkt då de biometriska uppgifterna tas. Vidare ställs vissa krav på hur informationen ska göras tillgänglig för vuxna respektive barn. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Bestämmelser om rätt till information finns vidare i artikel 47 i förordning (EU) 2019/818. Enligt bestämmelsen ska den myndighet som samlar in de personuppgifter som ska lagras i den gemensamma biometriska matchningstjänsten, CIR eller detektorn för multipla identiteter tillhandahålla de personer vars uppgifter insamlas den information som krävs i enlighet med vissa bestämmelser i det dataskyddsrättsliga regelverket. Genom artikel 54.12 i Eurodaförordningen kompletteras artikel 47 i förordning (EU) 2019/818 på så sätt att det anges när denna information ska ges till personer vars uppgifter lagras i Eurodac. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Rätt till tillgång till samt rättelse, komplettering, radering och begränsning av behandlingen av personuppgifter

Artikel 43 reglerar den enskildes rätt till tillgång till samt rättelse, komplettering, radering och begränsning av behandlingen av personuppgifter. För de ändamål som anges i artikel 1.1 a, b, c och j ska den registrerades rätt utövas i enlighet med vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen och tillämpas i enlighet med artikel 43 i Eurodaförordningen (artikel 43.1). Enligt bestämmelserna ska den registrerades kunna vända sig till vilken medlemsstat som helst för att få information om de personuppgifter om honom eller henne som registrerats i Eurodac, inklusive alla poster som indikerar att personen kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten. I artikel 43.2 regleras förfarandet för det fall den enskildes begäran om rättelse eller radering ställs till en annan medlemsstat än i den eller de medlemsstater som överfört uppgifterna. I artikel 43.4 regleras vilka åtgärder en medlemsstat ska vidta om den rättar eller raderar uppgifter i Eurodac. I artikel 43.5 regleras vidare vilka åtgärder medlemsstaten ska vidta om den inte instämmer i att uppgifterna är felaktiga. I artikel 43.6 regleras vilken information som en begäran från en enskild om tillgång till, rättelse, komplettering, radering eller begränsning av behandling av personuppgifter ska innehålla och hur

den informationen ska hanteras. I artikel 43.7 finns bestämmelser om medlemsstaternas samarbetskyldighet vid en sådan begäran. I artikel 43.8 regleras en skyldighet för medlemsstaterna att spara skriftlig dokumentation om en begäran och hanteringen av denna samt att tillhandahålla informationen till tillsynsmyndigheterna. I artikel 43.9 finns bestämmelser om de nationella tillsynsmyndigheternas informations- och samarbetskyldighet. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Såvitt avser säkerhetsflaggningar innehåller artikel 43.3 bestämmelser om att medlemsstaterna får begränsa den registrerades rättigheter enligt artikel 43 i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen. Vid anpassningen av svensk rätt till dataskyddsförordningen föranledde artikel 23 införandet av 5 kap. i dataskyddslagen om begränsning av vissa rättigheter och skyldigheter. Enligt 5 kap. 1 § första stycket gäller inte artiklarna 13–15 i dataskyddsförordningen om den enskildes rätt till information och tillgång till personuppgifter för sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av författning. Enligt 5 kap. 3 § dataskyddslagen får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar enligt artikel 23.

I förarbetena till 5 kap. 1 § dataskyddslagen förtydligas att med lag jämföras EU-förordningar. Bestämmelsen innebär att sådan sekretess eller tystnadsplikt gentemot den registrerade som har stöd i författning har företräde framför rätten att få information och tillgång till personuppgifter m.m. Det är svårt att tänka sig en situation där en enskilds begäran om information eller registerutdrag avseende Eurodac, skulle innebära att personen gjorde gällande sin rätt till partsinsyn enligt rättegångsbalken. Sekretess kan i vissa fall gälla enligt offentlighets- och sekretesslagen till skydd för andra enskilda eller till skydd för allmänna intressen.³⁴⁷ I registerförfattningar kan det också finnas föreskrifter om att uppgifter om vissa åtgärder inte får lämnas ut till den registrerade, bl.a. vid brottsbekämpande verksamhet.³⁴⁸ Det finns således bestämmelser i nationell lagstiftning som säkerställer att sekretess-

³⁴⁷ Prop. 2017/18:105, s 202.

³⁴⁸ Se Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar (16 okt. 2024, Version 3, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 §.

och tystnadsplikt i vissa fall går före informationsskyldighet. Det finns vidare ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar enligt artikel 23. Något behov av ytterligare begränsningar av rätten till information med anledning av Eurodacförordningen bedöms därför inte föreligga.

Integritetsskyddsmyndigheten är nationell tillsynsmyndighet

Förslag: Integritetsskyddsmyndigheten ska fortsatt vara nationell tillsynsmyndighet enligt Eurodacförordningen.

Skälen för förslaget

De nationella tillsynsmyndigheternas övervakning

Artiklarna 44 och 47 reglerar de nationella tillsynsmyndigheternas övervakning av lagenligheten i medlemsstaternas behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. Enligt 44.1 ska varje medlemsstat säkerställa att dess tillsynsmyndighet som avses i artikel 51.1 i dataskyddsförordningen övervakar lagenligheten i den berörda medlemsstatens behandling av personuppgifter för de ändamål som fastställs i artikel 1.1 a, b, c och j. Enligt artikel 47.1 ska den tillsynsmyndighet i varje medlemsstat som avses i artikel 41.1 i direktivet övervaka lagenligheten i medlemsstaternas behandling av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål. Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.1 och 33.2 i 2013 års Eurodacförordning.

Svenska bestämmelser om den nationella tillsynsmyndigheten finns i förordningen med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten (2009:975). Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet enligt både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet (2 a § andra stycket första och tredje strecksatsen). Integritetsmyndigheten är vidare nationell tillsynsmyndighet enligt artiklarna 30 och 33.2 i 2013 års Eurodacförordning (4 § elfte strecksatsen). Förordningsinstruktionen behöver således anpassas till artiklarna 44

och 47 i Eurodacförordningen. I övrigt bedöms bestämmelserna inte föranleda några författningsändringar.

Samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och Europeiska datatillsynsmannen

I artikel 46 finns bestämmelser om samarbete mellan tillsynsmyndigheten och den Europeiska datatillsynsmannen. Där i anges bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa att en granskning av behandlingen av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål utförs varje år av ett oberoende organ, omfattande en analys av ett urval av de motiverade elektroniska framställningarna. I Sverige är Integritetsskyddsmyndigheten det utsedda oberoende organet. Bestämmelsen anger vidare ramen för tillsynsmyndighetens samarbete med den Europeiska datatillsynsmannen. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Vissa frågor rörande uppgiftsbehandling, datasäkerhet och överföring av uppgifter till tredje land

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om uppgiftsbehandling, datasäkerhet och överföring av uppgifter till tredje länder föranleder inte något behov av författningsåtgärder.
--

Skälen för bedömningen

Vissa frågor rörande uppgiftsbehandling

I artikel 36 finns bestämmelser om ansvar i frågor som rör uppgiftsbehandling. Bestämmelsen innehåller en uttömmande lista över ursprungsmedlemsstatens ansvarsområden, bl.a. att uppgifter till Eurodac ska tas, överföras till och behandlas i systemet på ett lagligt sätt. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Artikel 37 och 39 reglerar hur överföring till Eurodac ska ske, bl.a. att uppgifter till Eurodac ska behandlas digitalt och överföras elektroniskt. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Datasäkerhet och säkerhetsincidenter

I artikel 48 regleras säkerhet vid personuppgiftsbehandling. Ursprungsmedlemsstaten ska säkerställa datasäkerheten före och under överföringen till Eurodac. Vilka åtgärder medlemsstaterna ska vidta för att skydda uppgifterna anges uttömmande i bestämmelsen. I bestämmelsen anges hur medlemsstaterna ska agera i samband med säkerhetstillbud. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Överföring av personuppgifter till tredje land

Artikel 49 reglerar förbud mot överföring av uppgifter till tredjeländer, internationella organisationer eller privata enheter. Enligt bestämmelsen får de personuppgifter som en medlemsstat fått från Eurodac inte överföras eller göras tillgängliga för tredjeländer eller internationella organisationer eller privata enheter som är etablerade

i eller utanför unionen. Det gäller även vidarebehandling av uppgifterna. Uppgifter som erhållits från Eurodac för brottsbekämpande ändamål får inte överföras till tredjeländer om det finns en verklig risk för att den registrerade till följd av denna överföring kan komma att utsättas för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller någon annan kränkning av sina grundläggande rättigheter. Dessa förbud inskränker inte medlemsstaternas rätt att, i enlighet med dataskyddsförordningen eller, i förekommande fall, enligt nationella bestämmelser som antagits med stöd av kapitel V i dataskyddsdirektivet (nationella regler om överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer finns i kap. 8 i brottsdatalagen), överföra sådana uppgifter till tredjeländer som omfattas av asyl- och migrationshanteringsförordningen. Artikeln innehåller vidare särskilda bestämmelser beträffande uppgifter som erhållits från Europol och stadgar att ingen information får lämnas ut till tredjeland om att en ansökan om internationellt skydd har lämnats in eller att en person omfattas av ett inreseförfarande (vidarebosättning). Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Överföring av uppgifter till tredjeländer vid återsändande

Artikel 50 innehåller bestämmelser om överföring av uppgifter till tredjeländer vid återsändande och vissa undantag från bestämmelserna i artikel 49. Villkoren för sådan överföring är strikt reglerade i Eurodacförordningen. Överföring får endast utföras i syfte att återsända den berörda personen och med relevanta bestämmelser i unionsrätten och i tillämpliga fall återtagandeavtal samt den nationella rätten i den medlemsstat som överför uppgifterna. Överföring kräver vidare ursprungsmedlemsstatens samtycke. En överföring till tredjeländer påverkar inte rättigheterna för de berörda personerna, särskilt när det gäller principen om non-refoulement eller förbudet att röja eller inhämta uppgifter i enlighet med artikel 7 i asylprocedurförordningen.³⁴⁹ Tillsynsmyndigheten övervakar överföringarna. Ett tredjeland ska inte ha åtkomst till Eurodac, varken direkt eller genom en medlemsstats nationella åtkomstpunkt. Bestämmelserna är direkt tillämpliga.

Register och loggar

Förslag: Polismyndigheten ska fortsatt föra logg och dokumentera den uppgiftsbehandling som föranleds av en framställan om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål.

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om register och loggar föranleder i övrigt inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Registrering av sökningar för övervakning av den personuppgiftsbehandling som sker för brottsbekämpande ändamål

Artikel 47 innehåller bestämmelser om skydd av personuppgifter som behandlas för brottsbekämpande ändamål. Enligt artikel 47.4 ska de utsedda myndigheterna och kontrollmyndigheterna registrera

³⁴⁹ Den svenska översättningen till vidarebösättningsförordningen. I den engelska versionen hänvisas till artikel 7 i asylprocedurförordningen om tystnadsplikt.

sökningarna, bl.a. i syfte att göra det möjligt för de nationella tillsynsmyndigheterna och Europeiska datatillsynsmannen att övervaka uppgiftsbehandlingen. I bestämmelsen anges de närmare förutsättningarna för sådan registerföring.

Svenska bestämmelser om utsedda myndigheter och kontrollmyndighet finns i förordning om internationellt polisiärt samarbete. Det åligger dessa myndigheter tillämpa de bestämmelser om registrering som följer av artikel 47. Något särskilt utpekande i nationell rätt krävs därför inte.

Registerföring

Artikel 41 reglerar eu-Lisas och medlemsstaternas skyldighet att föra register över uppgiftsbehandling som sker inom Eurodac samt anger hur registren ska utformas och användas. Det är Eu-Lisa som har ansvaret för all uppgiftsbehandling som sker inom Eurodac, även med anledning av EU:s system för reseuppgifter och resetillstånd. Medlemsstaterna ska föra register över all uppgiftsbehandling som sker inom Eurodac och VIS med anledning av behöriga viseringsmyndigheters åtkomst till Eurodac. Loggföring ska ske i enlighet med artikel 41 och artikel 34 i VIS-förordningen. För de ändamål som anges i artikel 1.1 a, b, c, g, h och j i Eurodacförordningen ska varje medlemsstat inom ramen för sitt nationella system vidta de åtgärder som behövs för att uppnå de mål som anges i artikel 41. Varje medlemsstat ska också föra register över de personer som är vederbörligen bemyndigade att föra in eller använda uppgifterna.

Migrationsverket är ansvarigt för att föra logg över uppgiftsbehandlingen i VIS i enlighet med artikel 34 i VIS-förordningen (11 § fjärde punkten i förordningen med instruktion för Migrationsverket).³⁵⁰ Migrationsverket ansvarar även för den svenska delen av Eurodac. Migrationsverket är därmed den myndighet som i praktiken kan föra register över den uppgiftsbehandling som sker inom Eurodac och VIS med anledning av behöriga viseringsmyndigheters åtkomst till Eurodac. Något särskilt utpekande i nationell rätt krävs därför inte.

³⁵⁰ Ds 2023:30, s. 157–158.

Polismyndigheten ska logga och dokumentera den uppgiftsbehandling som föranleds av en framställan om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål

I artikel 51 finns bestämmelser om dokumentation och loggning som träffar de brottsbekämpande myndigheternas uppgiftsbehandling. Där i anges att medlemsstaterna ska säkerställa att all uppgiftsbehandling som föranleds av en framställan om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål loggas eller dokumenteras för kontroll av om den varit korrekt, för övervakning av lagenligheten i uppgiftsbehandlingen, för dataintegritet och datasäkerhet samt för egenrevision. I bestämmelsen anges uttömmande vad loggen eller dokumentationen ska innehålla och vad den får användas till. Det anges vidare att tillsynsmyndigheten ska ha åtkomst till loggarna på begäran. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 36 i 2013 års Eurodacförordning.

Svenska bestämmelser om denna logg och dokumentation finns i förordningen om internationellt polisiärt samarbete. Enligt 9 kap. 2 § i den förordningen ska, vid framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter, kontrollmyndigheten registrera de uppgifter som framgår av artikel 36 i Eurodacförordningen. Polismyndigheten är kontrollmyndighet enligt Eurodacförordningen (9 kap. 1 § andra stycket). Det framstår som lämpligt att Polismyndigheten även fortsättningsvis har detta ansvar. Förordningen om internationellt polisiärt samarbete bör ändras på så sätt att den avser artikel 51 i Eurodacförordningen i stället för artikel 36 i 2013 års Eurodacförordning. I övrigt bedöms bestämmelserna inte föranleda några författningsändringar.

Skadestånd och sanktioner

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om skadestånd och sanktioner föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Skadestånd

Enligt artikel 52 har medlemsstaterna ett skadeståndsansvar för materiella och immateriella skador som orsakats en person eller en annan medlemsstat. Ansvaret gäller skador till följd av en olaglig behandling eller av något annat handlande som är oförenligt med förordningen. Under vissa förutsättningar kan medlemsstaten helt eller delvis befrias från sitt ansvar. Medlemsstaten är även ansvarig för skador på Eurodac som orsakats av att medlemsstaten underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen (artikel 52.1 och 52.2). Skadeståndsanspråk mot en medlemsstat ska regleras genom den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som är svarande i enlighet med artiklarna 79 och 80 i dataskyddsförordningen och artiklarna 54 och 55 i dataskyddsdirektivet (artikel 52.3). Såvitt angår dataskyddsdirektivet har i förarbetena uttalats att rätten att väcka talan vid allmän domstol i den ordning som gäller för tvistemål får anses uppfylla kraven i direktivet.³⁵¹

Vilka skador som omfattas av medlemsstaternas skadeståndsansvar framgår direkt av artikel 52.1 och 52.2 i Eurodacförordningen. Hänvisningen i artikel 52.3 till att skadeståndsanspråk mot en medlemsstat ska regleras av den medlemsstatens nationella rätt innebär dock att det ska finnas processuella regler i den nationella rätten som möjliggör och reglerar en sådan talan. Det får även anses finnas utrymme för kompletterande materiella bestämmelser på nationell nivå.

Rättegången i tvistemål i Sverige regleras i rättegångsbalken. Denna innehåller bl.a. bestämmelser om väckande av talan och om bevisning. Av 10 kap. 2 § framgår att en talan mot staten får väckas där den myndighet som ska föra statens talan i målet har sitt säte. Om ett anspråk på ersättning från staten grundas på ett påstående om överträdelse av unionsrätten handläggs det som regel av Justitiekanslern (3 § andra stycket förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten). Justitiekanslern för då också statens talan inför domstol. Justitiekanslern har även möjlighet att förhandla med den som kräver ersättning och besluta om skadestånd för statens räkning (6 §). Det finns alltså

³⁵¹ Prop. 2017/18:232, s. 339.

bestämmelser i svensk rätt som möjliggör och reglerar förfarandet för en talan om skadeståndsskyldighet enligt artikel 52 i förordningen. Något behov av utfyllande processuella regler behövs inte.

Allmänna materiella bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (1972:207). Den lagen är tillämplig om inte något annat är föreskrivet (1 §). Om en ersättningsfråga inte regleras i förordningen, och inte annat följer av EU-rätten i övrigt, tillämpas alltså de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om hur ersättningen för en skada ska beräknas. Även frågan om huruvida det finns kausalitet mellan en skada och den påstådda skadeorsaken får bedömas med utgångspunkt i nationell rätt.

När det gäller möjligheten att föra skadeståndstalan mot EU:s institutioner kan en sådan talan föras vid EU-domstolen av såväl enskilda som medlemsstater (se artiklarna 268 och 340.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Bestämmelserna om skadestånd i Eurodacförordningen kräver sammanfattningsvis inte några författningsändringar.

Sanktioner

I artikel 59 anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att all behandling av uppgifter som registrerats i Eurodac som strider mot Eurodacs syfte enligt artikel 1 leder till effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, inklusive

administrativa eller straffrättsliga sanktioner, eller båda, enligt nationell rätt. Det anges emellertid inte vilken typ av överträdelser som artikeln åsyftar.

Vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse ska inte bara bestämmelsens lydelse beaktas utan också dess sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.³⁵² Bestämmelserna i Eurodacförordningen reglerar införandet, driften, användningen av och åtkomst till personuppgifter i ett EU-informationssystem. Detta talar för att de sanktioner för

³⁵² EU-domstolens dom av den 7 november 2019, UNESA m.fl., C-105/18 - C-113/18, EU:C:2019:935, punkt 31 och där angiven rättspraxis.

överträdelse av förordningens bestämmelser som ska finnas i nationell rätt ska gälla överträdelser av förordningens dataskyddsrättsliga regler. Vidare finns det liknande bestämmelser i andra förordningar som reglerar liknande EU-gemensamma informationssystem.

I Etias-förordningen är sanktionsbestämmelsen i artikel 62 placerad i förordningens kapitel om dataskydd. I utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd bedömningen därför gjorts att de sanktioner som avses ska gälla överträdelser av förordningens bestämmelser om just dataskydd.³⁵³ Samma bedömning har gjorts avseende sanktionsbestämmelsen i artikel 45 i EU:s förordningar om interoperabilitet.³⁵⁴

I in- och utreseförordningen finns en bestämmelse om sanktioner i artikel 48. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner enligt nationell rätt, artikel 84 i dataskyddsförordningen och artikel 57 i dataskyddsdirektivet kan utdömas, om uppgifter som har förts in i in- och utresesystemet används i strid med in- och utreseförordningen.³⁵⁵ Det framgår därmed uttryckligen av in- och utreseförordningen att de sanktioner som avses gäller överträdelser av förordningens dataskyddsrättsliga regler.

Enligt artikel 36 i VIS-förordningen ska medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet, fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen, inbegripet behandling av personuppgifter som sker i strid med förordningens bestämmelser. I utredningen om anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen gjordes sammantaget bedömningen att bestämmelsen om sanktioner ska tolkas så att sanktionerna ska gälla överträdelser av förordningens dataskyddsrättsliga regler.³⁵⁶

Samtantaget bör även bestämmelsen i Eurodacförordningen tolkas så att sanktionerna ska gälla överträdelser av förordningens dataskyddsrättsliga regler.

³⁵³ Ds 2021:19, s. 120–122.

³⁵⁴ Ds 2022:21, s. 161–163.

³⁵⁵ Ds 2021:9, s. 150.

³⁵⁶ Ds 2023:30, s. 153–155.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig på myndigheternas behandling av personuppgifter enligt Eurodacförordningen förutom när de utsedda myndigheterna behandlar personuppgifter i Eurodac för brottsbekämpande ändamål. Då är dataskyddsdirektivet, som genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen, tillämpligt. Detta innebär att dataskyddsförordningens bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter är tillämpliga. I Sverige har det införts bestämmelser som innebär att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av en myndighet vid överträdelser som avses i artikel 83.4–83.6 i dataskyddsförordningen (6 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom dataskyddslagen gäller vid personuppgiftsbehandling enligt Eurodacförordningen, så länge brottsdatalagen inte är tillämplig, krävs det inte någon särskild reglering för att dataskyddslagens bestämmelser om sanktionsavgifter för myndigheter ska bli tillämpliga. Det innebär att de myndigheter som ska ha åtkomst till och därmed behandla personuppgifter i Eurodac enligt Eurodacförordningen kan påföras administrativa sanktionsavgifter i enlighet med 6 kap. dataskyddslagen.

Enligt dataskyddsförordningen ska medlemsstaterna även fastställa regler om andra sanktioner för överträdelser av den förordningen (artikel 84). Sådana sanktioner ska särskilt fastställas för överträdelser som inte är föremål för administrativa sanktionsavgifter. I dataskyddslagen finns bestämmelser om sådana sanktionsavgifter. Tillsynsmyndigheten får enligt de bestämmelserna ta ut en sanktionsavgift även vid överträdelse av förordningens bestämmelser om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser (6 kap. 3 § dataskyddslagen). Även denna reglering kommer att vara tillämplig vid behandling av personuppgifter enligt Eurodacförordningen.

Vad avser kravet på straffrättsliga sanktioner enligt nationell rätt ansågs vid införandet av VIS och SIS att personuppgiftsbehandling i strid med de rättsakterna kunde aktualisera straffansvar enligt svenska bestämmelser för dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken), tjänstefel (20 kap. 1 §) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §).³⁵⁷ I utredningen om anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen har detta alltså ansetts aktuellt. I utredningen förtydligades också att det därtill kan bli aktuellt med disciplinansvar

³⁵⁷ Ds 2009:5, s. 64–65 och prop. 2009/10:86 s. 53.

i form av varning och löneavdrag enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning samt att ytterst kan avskedande eller uppsägning komma i fråga.³⁵⁸ Samma bedömning har gjorts i lagstiftningsärendena avseende in- och utreseförordningen, Etias-förordningen, SIS-förordningarna och EU:s förordningar om interoperabilitet.³⁵⁹

När det gäller behovet av straffbestämmelser med anledning av sanktionsbestämmelsen i Eurodacförordningen görs ingen annan bedömning än de som gjorts avseende de ovan nämnda rättsakterna. Det saknas därför behov av några kompletterande bestämmelser om detta.

När det gäller administrativa sanktioner inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde görs följande bedömning. I 2 kap. brottsdatalagen finns det bestämmelser om grundläggande krav på behandling av uppgifter som kommer att vara tillämpliga vid behandling av personuppgifter enligt nya Eurodacförordningen för brottsbekämpande ändamål. Kraven gäller även generellt för brottsbekämpande myndigheters behandling av uppgifterna i ett senare skede. Skulle behandling av personuppgifter ske i strid med dessa bestämmelser kan sanktioner komma i fråga enligt 6 kap. brottsdatalagen.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas sanktioner i svensk rätt som motsvarar kraven i Eurodacförordningen. Det är upp till Integritetsskyddsmyndigheten och rättsvårdande myndigheter att se till att dessa tillämpas. Det behövs därför inte några kompletterande bestämmelser med anledning av artikel 59 i Eurodacförordningen.

9.2.11 Sekretess

Bedömning: Eurodacförordningen föranleder inget behov av författningsåtgärder i fråga om sekretess.

³⁵⁸ Ds 2023:30, s. 153–155.

³⁵⁹ Ds 2021:9, s. 151, Ds 2021:19, s. 121, Ds 2019:27, s. 218 och Ds 2022:21, s. 162.

Skälen för bedömningen

Eurodac kommer att innehålla fler uppgiftskategorier än tidigare och fler myndigheter kommer att ha åtkomst till uppgifter i systemet

Uppgifter i utländska databaser och system, som genom direktåtkomst görs elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, är allmänna handlingar hos den svenska myndigheten om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp.³⁶⁰ Vem som helst kan då begära att få ta del av uppgifterna – t.ex. uppgifter som lagras i Eurodac. Aktuella uppgifter kan dock vara känsliga och det kan därmed finnas ett behov av att kunna skydda uppgifterna.

Några särskilda bestämmelser om sekretess för uppgifter som lagras i Eurodac finns inte i Eurodacförordningarna. Det finns dock ett flertal bestämmelser om skydd av uppgifter. Det får således anses underförstått att medlemsstaterna ska säkerställa att känslig information inte lämnas ut på begäran av allmänheten om detta skulle skada ett allmänt eller enskilt intresse.

Det har inte införts några författningsändringar i fråga om sekretess med anledning av Eurodacförordningen. Genom Eurodacförordningen kommer Eurodac – utöver vad som gäller sedan tidigare – även att innehålla ansiktsbilder, uppgifter om identitets- och resehandlingar och många fler alfanumeriska uppgifter.

Det är Migrationsverket och Polismyndigheten som har och kommer att ha rätt till åtkomst till uppgifter i Eurodac i syfte att ta del av, rätta eller radera dem. Ett flertal myndigheter kommer också kunna göra framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål.

Det behövs inga författningsändringar i fråga om sekretess

Eurodac kommer att innehålla uppgifter rörande tredjelandsmedborgare och statslösa personer. Bestämmelser om sekretess avseende utlännningar finns i 21 kap. 5 § och 37 kap. OSL. Sekretess gäller t.ex. för en uppgift som rör en utlänning, om det kan

³⁶⁰ Prop. 2011/12:157, s. 8.

antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 §). Sekretess gäller dessutom i verksamhet för kontroll över utlänningar för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (37 kap. 1 § första stycket). Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn.³⁶¹ Sådan sekretess gäller också hos en myndighet som lämnar biträde i verksamhet för kontroll över utlänningar (37 kap. 1 § fjärde stycket).

I 18 kap. OSL finns det bestämmelser till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt 1 § gäller sekretess bl.a. för en uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder kan motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller, under motsvarande förutsättningar bl.a. för en uppgift som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Utöver bestämmelserna i 18 kap. OSL finns det bestämmelser i 35 kap. OSL om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m. Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men bl.a. då uppgiften förekommer i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.

Vidare finns det tillämpliga bestämmelser om sekretess bl.a. i 15 kap. OSL. Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller s.k. utrikessekretess för en uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på

³⁶¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 210.

annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Enligt 1 a § gäller sekretess för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Av förarbetena framgår att myndigheterna måste beakta om, och i så fall på vilket sätt, frågan om sekretess regleras i rättsakten vid bedömningen av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet.³⁶² I 15 kap. 1 b § OSL anges vidare att sekretess gäller för en uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt. Syftet med bestämmelsen är att en myndighet, som på grund av ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar inte får behandla uppgifter i en utländsk databas, inte ska behöva söka fram sådana uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte för att kunna avgöra sekretessfrågan om uppgifterna begärs ut.³⁶³ Sekretessen enligt den sistnämnda bestämmelsen är absolut. Om uppgifter som omfattas av bestämmelsen begärs ut ska de alltså hemlighållas utan att någon skadeprövning görs.

Det finns alltså en förhållandevis omfattande sekretessreglering som kan tillämpas på uppgifterna som kommer att förvaras hos myndigheterna med anledning av Eurodacförordningen. Det kan i det här sammanhanget också konstateras att det i svenska lagstiftningsärenden har gjorts överväganden om sekretesskydd för den information som lagras i system som Eurodac kommer att utföra automatiska sökningar mot.³⁶⁴ Det har inte bedömts krävas några författningsändringar i fråga om sekretess avseende de uppgifterna. Sammanfattningsvis bedöms det inte finnas något behov av nya bestämmelser om sekretess med anledning av Eurodacförordningen.

³⁶² Prop. 2012/13:192, s. 44.

³⁶³ Prop. 2011/12:157, s. 17.

³⁶⁴ Se bl.a. Ds 2021:9 s. 144 och 145 och Ds 2021:19 s. 95–98.

9.2.12 Övriga bestämmelser

Bedömning: Eurodacförordningens bestämmelser om ändringar i andra rättsakter och om rapporter och utvärdering föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Skäl för bedömningen

Ändringar i andra rättsakter

Enligt Eurodacförordningen ska fler uppgifter än tidigare läggas in i systemet. Eurodac ska också kommunicera med andra EU-gemensamma informationssystem. För att detta ska vara möjligt görs vissa ändringar i Etias-förordningen och förordning (EU) 2019/818 (artiklarna 53 och 54 i Eurodacförordningen). Ändringarna i Etias-förordningen har genomgåts i avsnitt 9.2.2 och bedöms inte kräva några författningsändringar. Delar av ändringarna i förordning (EU) 2019/818 har genomgåts i avsnitten 9.2.6 och 9.2.10 och bedöms inte kräva några författningsändringar. Nedan redogörs i korthet för de ändringarna som ännu inte har genomgåts.

Artikel 13 i förordning (EU) 2019/818 innehåller bestämmelser om lagring av biometriska mallar i den gemensamma biometriska matchningstjänsten. Genom artikel 54.3 i Eurodacförordningen kompletteras bestämmelsen så att även uppgifter från Eurodac lagras. Artikel 14 i förordning (EU) 2019/818 innehåller bestämmelser om sökning på biometriska uppgifter med den gemensamma biometriska matchningstjänsten. Genom artikel 54.4 i Eurodacförordningen ändras bestämmelsen så att sökningar med biometriska uppgifter även ska göras i enlighet med de syften som anges i Eurodacförordningen. Artikel 18 i förordning (EU) 2019/818 innehåller bestämmelser om lagring i CIR. Genom artikel 54.6 i Eurodacförordningen kompletteras bestämmelsen så att även identitetsuppgifter från Eurodac kan lagras. Artikel 23 i förordning (EU) 2019/818 innehåller bestämmelser om automatisk radering av de uppgifter som avses i artikel 18. Genom artikel 54.7 i Eurodacförordningen kompletteras bestämmelsen så att uppgifter från Eurodac automatiskt raderas från CIR i enlighet med bestämmelserna om lagring i bl.a. Eurodacförordningen. Slutligen görs genom artikel 54.14 i Eurodacförordningen en ändring av

artikel 50 i förordning (EU) 2019/818 om överföring av personuppgifter till tredjeländer, internationella organisationer och privata parter. Däri anges att förordningens förbud mot sådan överföring inte påverkar tillämpningen av artiklarna 49 och 50 i Eurodacförordningen. Bestämmelserna är direkt tillämpliga och föranleder inget behov av författningsåtgärder.

Slutbestämmelser

I artiklarna 55–61 finns bestämmelser om bl.a. kostnader samt rapporter och utvärdering. Enligt artikel 57 ska medlemsstaterna förse eu-Lisa och kommissionen med den information som behövs för att utarbeta rapporter och utvärderingar. Medlemsstaterna ska vidare utarbeta rapporter om hur effektiva jämförelserna av biometriska uppgifter med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål varit. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 40 i 2013 års Eurodacförordning. Bestämmelserna är direkt tillämpliga och det är tillämpande myndigheters uppgift att se till att de efterlevs. Något särskilt utpekande i nationell rätt behövs därför inte.

10 Asyl- och migrationshanteringsförordningen

10.1 Inledning

I maj 2024 antogs asyl- och migrationshanteringsförordningen (se bilaga 6), som ersätter Dublinförordningen. Asyl- och migrationshanteringsförordningen har ett vidare syfte än Dublinförordningen och fastställer en gemensam ram för hantering av asyl och migration inom unionen. Förordningen bygger på principerna i Dublinförordningen, samtidigt som den hanterar identifierade utmaningar och utvecklar principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning enligt artikel 80 i EUF-fördraget. En ny obligatorisk solidaritetsmekanism inrättas som ska stärka medlemsstaternas beredskap att hantera migration, klara av situationer där medlemsstaterna står under migrationstryck och underlätta regelmässigt solidaritetsstöd mellan medlemsstaterna. Eftersom flera materiella ändringar har gjorts av bestämmelserna i Dublinförordningen ska den förordningen av tydlighetsskäl upphävas (skäl 40 och 85).

I detta kapitel analyseras behovet av anpassning av svensk rätt till asyl- och migrationshanteringsförordningens bestämmelser, med utgångspunkt i den miniminivå som följer av EU-rätten.

10.2 Dublinförordningen

10.2.1 2003 års Dublinförordning

Som en del i arbetet med att skapa ett gemensamt asylsystem i EU antog rådet i februari 2003 Dublinförordningen. Förordningen ersatte den s.k. Dublinkonventionen från 1990.

Syftet med 2003 års Dublinförordning var att på ett tydligt och praktiskt genomförbart sätt avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in av en tredjelandsmedborgare i en medlemsstat. Förordningen skulle även garantera faktisk tillgång till förfaranden för fastställande av flyktingstatus utan att äventyra målet om att ansökningar ska behandlas snabbt. En huvudprincip i förordningen var att en ansökan ska prövas av en enda medlemsstat. Förordningen innehöll därför kriterier för att avgöra vilken medlemsstat som ska vara ansvarig för prövningen av en ansökan.³⁶⁵

10.2.2 Den omarbetade Dublinförordningen

För att uppnå ökad harmonisering och likabehandling av sökande av internationellt skydd, flyktingar och alternativt skyddsbehövande omförhandlades samtliga rättsakter inom det europeiska asylsystemet. Omarbetade versioner antogs 2013³⁶⁶, däribland den nu gällande Dublinförordningen. Samtidigt upphävdes 2003 års Dublinförordning.

Den omarbetade Dublinförordningen innebar flera förändringar när den infördes. Syftet var, som tidigare, att fastställa en ansvarig stat som ska pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnats in i en av medlemsstaterna (som tidigare reglerades däremot inte skälen för att bevilja asyl). Den omarbetade Dublinförordningen innebar fler skyddsgarantier för sökande, såsom rätt till information, personliga intervjuer, mer skydd för underåriga och särskild

³⁶⁵ Prop. 2016/17:150, s. 6 f.

³⁶⁶ Med undantag för det omarbetade skyddsgrundsdirektivet som antogs 2011 (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]).

prioritering av barnets bästa under hela processen. Den innebar också ökat skydd för sökandes barn, familjemedlemmar, släktingar samt personer i beroendeställning, möjlighet till kostnadsfri rättslig hjälp efter begäran, och rätt att överklaga ett beslut om överföring till en annan medlemsstat (även med suspensiv verkan). Vidare infördes bestämmelser om förvar och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Dessutom infördes en mekanism för tidig varning, beredskap och krishantering.

I anslutning till 2003 års Dublinförordning utfärdade kommissionen en förordning med tillämpningsföreskrifter.³⁶⁷ Denna förordning gäller även i förhållande till den omarbetade Dublinförordning (men har till viss del ändrats 2014).³⁶⁸ Kommissionen har i juli 2025 godkänt den nya genomförandeakten som ersätter nuvarande förordning med tillämpningsföreskrifter.

Den omarbetade Dublinförordningen föranledde vissa anpassningar av svensk rätt, vilket gjordes 2014 och 2017.³⁶⁹

10.3 Asyl- och migrationshanteringsförordningen

Dublinförordningen upphör att gälla i juni 2026. I stället ska asyl- och migrationshanteringsförordningen tillämpas. Av artikel 1 följer att förordningen syftar till att fastställa en gemensam ram för hantering av asyl och migration i unionen, och för det gemensamma europeiska asylsystemets funktion. Förordningen syftar också till att inrätta en solidaritetsmekanism. Dessutom anger den, likt Dublinförordningen, kriterier och mekanismer för att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Förordningen är indelad i sju delar. Utifrån jämförelsetabellen ersätter del III Dublinförordningen, men även del V och VII har motsvarande artiklar i Dublinförordningen (vilket inte framgår av tabellen).

³⁶⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

³⁶⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 om ändring av förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat.

³⁶⁹ Se prop. 2013/14:197 och prop. 2016/17:150.

Huvuddragen i den nya förordningen beskrivs i det följande. Här uppmärksammas också de huvudsakliga förändringarna i förhållande till Dublinförordningen. Del VI (ändringar av andra unionsakter) och VII (övergångsbestämmelser) nämns inte särskilt.

10.3.1 Definitioner

Artikel 2 innehåller definitioner av uttryck och begrepp som används i förordningen. Definitionen av begreppet tredjelandsmedborgare har fått en något förändrad lydelse i förhållande till Dublinförordningen. Enligt artikel 2.1 definieras tredjelandsmedborgare som en person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget och som inte heller är en person som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten enligt definitionen i artikel 2.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399.

I förhållande till Dublinförordningen har definitionen statslös person lagts till. Enligt artikel 2.2 avses en person som inte anses som medborgare av någon stat enligt tillämpningen av dess lagstiftning.

Med ansökan om internationellt skydd (eller ansökan) avses enligt artikel 2.3 en begäran om skydd från en tredjelandsmedborgare eller en statslös person till en medlemsstat som kan förstås som en begäran om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.³⁷⁰

I förhållande till Dublinförordningen har definitionerna i artikel 2.15 (examensbevis eller kvalifikation) och 2.16 (utbildningsanstalt) lagts till. Detta med anledning av ett nytt kriterium för att fastställa ansvarig medlemsstat i artikel 30. Vidare har definitionen avvikande lagts till. Enligt artikel 2.17 avses med avvikande handling genom vilken en berörd person inte förblir tillgänglig för de behöriga administrativa eller rättsliga myndigheterna (med angivande av exempel). Därefter följer definitionen risk för avvikande (som även finns i Dublinförordningen). Definitionen har fått en något ändrad lydelse och enligt artikel 2.18 avses förekomsten av specifika skäl och

³⁷⁰ Begreppet uppehållstillstånd, artikel 2(l) i Dublinförordningen, har ändrats till uppehållshandling i artikel 2.13. Ordalydelsen är dock densamma i den engelska språkversionen (residence document).

omständigheter i ett enskilt fall, grundade på objektiva kriterier fastställda i nationell rätt, vilka ger anledning att anta att en berörd person som är föremål för förfaranden som fastställs i denna förordning kan komma att avvika.

I artikel 2.19–28 har nya definitioner lagts till. När det gäller del III (som ersätter Dublinförordningen) har definitionen överföring lagts till i artikel 2.21. Vidare har definition av mottagningsvillkor lagts till i artikel 2.26 (enligt den definition som anges i det nya omarbetade mottagandedirektivet). Dessutom har definition för person som beviljats inresa lagts till i artikel 2.27, vilket kopplas till den nya vidarebosättningsförordningen (eller enligt ett nationellt vidarebosättningsprogram utanför ramen för den förordningen).

När det gäller nya definitioner kopplade till solidaritetsmekanismen kan särskilt nämnas migrationstryck (artikel 2.24) och betydande migrationssituation (artikel 2.25). Med migrationstryck avses en situation som uppstår till följd av att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer anländer landvägen, sjövägen eller luftvägen, eller lämnar in ansökningar, i en sådan omfattning att det ger upphov till oproportionerliga skyldigheter för en medlemsstat. Detta med beaktande av den övergripande situationen i unionen, även för ett väl förberett asyl-, mottagnings- och migrationssystem, och kräver omedelbara åtgärder, i synnerhet solidaritetsbidrag enligt del IV i förordningen. Med beaktande av särdragen för en medlemsstats geografiska läge omfattar migrationstryck även situationer med ett stort antal anländande tredjelandsmedborgare eller statslösa personer, eller med en risk för sådana ankomster, när det beror på återkommande landsättningar efter sök- och räddningsinsatser eller personernas otillåtna förflyttningar mellan medlemsstaterna.

Med betydande migrationssituation avses en situation som skiljer sig från migrationstryck och där den kumulativa effekten av tredjelandsmedborgares eller statslösa personers aktuella och tidigare årliga ankomster leder till att ett väl förberett asyl-, mottagnings- och migrationssystem når gränsen för sin kapacitet.

10.3.2 Gemensam ram för asyl- och migrationshantering

I förordningens del II har nya artiklar införts som reglerar den övergripande strategin och den årliga cykeln för migrationshantering.

Den övergripande strategin

Enligt artikel 3.1 ska de gemensamma åtgärder som unionen och medlemsstaterna vidtar på området asyl- och migrationshantering, inom ramen för sina respektive befogenheter, bygga på principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning enligt artikel 80 i EUF-fördraget. Detta ska ske utifrån en övergripande strategi samt vägledas av principen om integrerad politikutformning i överensstämmelse med internationell rätt och unionsrätten, inbegripet grundläggande rättigheter. Med det övergripande syftet att effektivt hantera asyl och migration inom ramen för tillämplig unionsrätt, ska målen för dessa åtgärder vara

- a) att säkerställa konsekvens i politiken för asyl- och migrationshantering vid hanteringen av migrationsströmmar till unionen, och
- b) att hantera relevanta migrationsrutter och otillåtna förflyttningar mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 3.2 ska kommissionen, rådet och medlemsstaterna säkerställa ett konsekvent genomförande av denna politik, både när det gäller interna och externa komponenter, i samråd med de institutioner, organ och byråer som ansvarar för den externa politiken. Därefter beskrivs i artikel 4 och 5 de interna respektive externa komponenterna i strategin. I artikel 6.2 redogörs för vad medlemsstaterna ska iaktta när de (i nära samarbete) fullgör sina skyldigheter enligt förordningen. Vidare åläggs medlemsstaterna i artikel 7 att fastställa nationella strategier för asyl- och migrationshantering. Därefter ska kommissionen enligt artikel 8 utarbeta en långsiktig europeisk asyl- och migrationshanteringsstrategi.

Den årliga cykeln för migrationshantering

Enligt artikel 9 ska kommissionen årligen anta en europeisk asyl- och migrationsrapport som ska ligga till grund för beslut på unionsnivå om de åtgärder som behövs för att hantera migrationssituationer. Medlemsstaterna ska förse kommissionen med information senast den 1 juni varje år (artikel 9.7) och uppdaterad information senast den 1 september varje år (artikel 9.9). Tillsammans med rapporten ska kommissionen enligt artikel 11 anta ett genomförandebeslut senast den 15 oktober varje år som fastställer om en viss medlemsstat är utsatt för migrationstryck, riskerar att utsättas för migrationstryck under det kommande året eller står inför en betydande migrationssituation.

Enligt artikel 12 ska kommissionen varje år, på grundval av och tillsammans med den rapport som avses i artikel 9, lägga fram ett förslag till rådets genomförandeakt om inrättande av den årliga solidaritetspool som är nödvändig för att hantera migrationssituationen under det kommande året på ett balanserat och effektivt sätt. Förslaget ska återspegla de beräknade årliga solidaritetsbehoven i de medlemsstater som är utsatta för migrationstryck. Vidare ska det inrättas ett EU-högnivåforum för solidaritet (artikel 13) och ett EU-solidaritetsforum på teknisk nivå (artikel 14) samt utses en EU-solidaritetssamordnare (artikel 15).

10.3.3 Kriterier och mekanismer för att fastställa ansvarig medlemsstat

Del III i förordningen reglerar kriterier och mekanismer för att fastställa ansvarig medlemsstat och ersätter Dublinförordningen.

Allmänna principer och skyddsåtgärder

Enligt artikel 16 ska medlemsstaterna, som tidigare (jämför artikel 3 i Dublinförordningen), pröva en ansökan om internationellt skydd som lämnas in av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person på någon av medlemsstaternas territorium, inklusive vid gränsen eller i transitområden. Ansökan ska prövas av en enda medlemsstat, som ska vara den ansvariga medlemsstaten på grundval av kriterierna

i kapitel II eller klausulerna i kapitel III. Utan att det påverkar bestämmelserna i del IV (solidaritetsreglerna) ska, om ingen medlemsstat kan fastställas som ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd på grundval av kriterierna i förordningen, den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först registrerades³⁷¹ vara ansvarig för att pröva den. Artikel 16.4 har tillkommit och reglerar skyldigheten för medlemsstaterna att, innan de tillämpar kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat, bedöma om det finns rimliga skäl att anse att sökanden utgör ett hot mot den inre säkerheten.

Sökandens skyldigheter och samarbete med de behöriga myndigheterna

En ny artikel 17 har tillkommit och reglerar sökandens skyldigheter och samarbete med de behöriga myndigheterna. Enligt artikeln ska en ansökan om internationellt skydd göras och registreras i den första inresemedlemsstaten (med undantag för när det finns giltig uppehållshandling eller visering). I artikeln regleras också sökandens skyldighet att samarbeta fullt ut vid insamlingen av biometriska uppgifter enligt Eurodacförordningen och lämna in all relevant information och eventuella identitetshandlingar så snart som möjligt, men senast vid den intervjun som avses i artikel 22. Om sökanden vid tidpunkten för intervjun inte är i stånd att lägga fram bevis som styrker de uppgifter och den information som lämnats, eller att fylla i den mall som avses i artikel 22.1, ska den behöriga myndigheten fastställa en skälig tidsfrist för att lämna in sådana bevis, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, inom den period som avses i artikel 39.1. Vidare framgår av artikeln var sökanden är skyldig att befinna sig.

Konsekvenser vid bristande efterlevnad

Även artikel 18 har tillkommit. Förutsatt att sökanden har underrättats om sina skyldigheter och konsekvenserna av bristande efterlevnad ska sökanden inte ha rätt till de mottagningsvillkor som anges i det nya omarbetade mottagandedirektivet (artiklarna 17–20)

³⁷¹ I motsvarande artikel 3.2 i Dublinförordningen är utgångspunkten när ansökan lämnades in.

i någon annan medlemsstat än den där sökanden är skyldig att befinna sig enligt artikel 17.4 (från när delgivning har skett av beslut om överföring till den ansvariga medlemsstaten). Detta påverkar dock inte behovet av att säkerställa en levnadsstandard som överensstämmer med unionsrätten och internationella förpliktelser. Undantag ska göras i vissa fall. Medlemsstaterna ska vid tillämpningen av artikeln beakta sökandens individuella omständigheter, inbegripet en verklig risk för kränkningar av grundläggande rättigheter i den medlemsstat där sökanden är skyldig att befinna sig. Alla åtgärder ska vara proportionella.

Rätten till information

Artikel 19 reglerar sökandens rätt till information (jämför artikel 4 i Dublinförordningen). Så snart som möjligt, men senast den dag då en ansökan om internationellt skydd registreras i en medlemsstat ska den behöriga myndigheten i den medlemsstaten förse sökanden med information om tillämpningen av förordningen, om sökandens rättigheter enligt förordningen och om skyldigheterna enligt artikel 17 samt om konsekvenserna vid bristande efterlevnad enligt artikel 18. Se även artikel 8.2 i asylprocedurförordningen (avsnitt 5.3.4) som även hänvisar till denna förordning när det gäller vilken information som ska lämnas till sökanden. I likhet med tidigare specificeras vad informationen särskilt ska inbegripa. Informationsskyldigheten har utökats i förhållande till Dublinförordningen. Dessutom ska sökanden kunna begära information om förfarandets fortskridande, och myndigheterna ska informera om denna möjlighet. För underåriga gäller detta även föräldern eller företrädaren.

Informationens tillgänglighet

En ny artikel har införts när det gäller informationens tillgänglighet. Enligt artikel 20 ska som tidigare (jämför artikel 4.2 i Dublinförordningen) informationen tillhandahållas skriftligt, men med tillägget att det ska göras i en koncis, tydlig, begriplig och lättillgänglig form, med användning av ett klart och tydligt språk. I likhet med tidigare ska medlemsstaterna använda sig av det

gemensamma informationsmaterialet, med tillägget att materialet också ska finnas tillgängligt online, på en öppen och lättillgänglig plattform för personer som ansöker om internationellt skydd. Vidare ska informationen, som tidigare, tillhandahållas muntligen om det är nödvändigt för att sökanden ska kunna ta till sig informationen. Det framgår även att sökanden ska ha möjlighet att ställa frågor för att klargöra den information som tillhandahållits och att medlemsstaterna får använda stöd i form av multimediatrustning. Om sökanden är underårig ska informationen ges på ett barnvänligt sätt av utbildad personal och i närvaro av företrädaren.

Rätt till rättslig rådgivning

Artikel 21 är en ny artikel som – till skillnad från Dublinförordningen – reglerar rätt till rättslig rådgivning under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Av artikeln följer att sökanden i alla skeden av det förfarandet ska ha rätt att samråda med en juridisk eller annan rådgivare som godkänns eller tillåts som sådan enligt nationell rätt i frågor som rör tillämpningen av kriterierna i kapitel II eller klausulerna i kapitel III i förordningen. Sökanden får i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat begära kostnadsfri rättslig rådgivning. Sådan kostnadsfri rådgivning ska tillhandahållas av juridiska eller andra rådgivare som godkänns eller tillåts enligt nationell rätt för att ge råd till, bistå eller företräda sökande, eller av icke-statliga organisationer som är ackrediterade enligt nationell rätt att tillhandahålla rådgivningstjänster till, eller företräda, sökande. Medlemsstaterna får organisera tillhandahållandet av rättslig rådgivning i enlighet med sina nationella system och ska fastställa särskilda förfaranderegler för inlämning och behandling av begäran av sådan kostnadsfri rättslig rådgivning.

Personlig intervju

I artikel 22 regleras den personliga intervjun (jämför artikel 5 i Dublinförordningen) som, liksom tidigare, syftar till att underlätta förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Enligt artikeln är

det den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först registrerades enligt asylprocedurförordningen (eller i tillämpliga fall omfördelningsmedlemsstaten) som ska genomföra intervjun. Detta med avseende på tillämpningen av artikel 39 (som handlar om framställan om övertagande av sökanden i de fall då det görs en bedömning att en annan medlemsstat är ansvarig för att pröva ansökan). De behöriga myndigheterna ska proaktivt ställa frågor för att samla in information som fastställer ansvarig medlemsstat. Om det finns indikationer på att sökanden har familjemedlemmar eller släktingar i en medlemsstat ska sökanden få en mall (som ska utarbetas av asylbyrån). Vidare ska sökanden ha möjlighet att lägga fram skäl för de behöriga myndigheterna att överväga att tillämpa artikel 35.1 (som handlar om diskretionär bedömning). Liksom tidigare regleras de fall då personlig intervju inte behöver genomföras, men med något ändrad utformning och utökad lydelse.

Intervjun ska enligt artikel 22 hållas på det språk som sökanden föredrar (om det inte finns ett annat språk som sökanden förstår och kan kommunicera tydligt på). Intervjuer med barn ska genomföras av personer med kunskap om barns rättigheter och särskilda behov, och anpassas efter barnets ålder och mognad i närvaro av företrädaren (och i tillämpliga fall barnets juridiska rådgivare). Liksom tidigare ska en tolk anlitas vid behov. Enligt den nya artikeln får en kulturtolk närvara. På begäran, och när så är möjligt, ska intervjuaren och tolken vara av det kön som sökanden föredrar. Medlemsstaterna får genomföra den personliga intervjun via videokonferens om omständigheterna motiverar det.

Vidare finns ett tillägg i artikel 22 om att sökande som konstaterats vara i behov av särskilda förfarandegarantier enligt asylprocedurförordningen ska ges lämpligt stöd, i syfte att uppnå de förutsättningar som behövs för att på ett effektivt sätt lägga fram alla faktorer som gör det möjligt att fastställa ansvarig medlemsstat. Personal som intervjuar sökande ska även ha tillägnat sig allmänna kunskaper om faktorer som kan ha en negativ inverkan på sökandens förmåga att bli intervjuad, t.ex. indikationer på att personen tidigare kan ha utsatts för tortyr eller varit offer för människohandel.

Till skillnad från tidigare ålägger artikel 22 den medlemsstat som genomför intervjun att göra en ljudinspelning av samtalet (vilket sökanden på förhand ska underrättas om). Uppstår tvivel om sökandens uttalanden under intervjun ska ljudinspelningen ges

företrädare. När det gäller sammanfattningen av intervjun (som även ska göras enligt tidigare artikel) ska sökanden eller företrädaren liksom tidigare i god tid få tillgång till sammanfattningen, men med specificering att det ska ske så snart som möjligt efter intervjun och i alla händelser innan de behöriga myndigheterna fattar beslut om ansvarig medlemsstat. Sökanden ska ges möjlighet att muntligen eller skriftligen kommentera eller förtydliga eventuella felöversättningar eller missförstånd eller andra sakfel som förekommer i den skriftliga sammanfattningen i samband med att den personliga intervjun avslutas eller inom en angiven tidsfrist.

Garantier för underåriga

I artikel 23 regleras garantier för underåriga (jämför artikel 6 i Dublinförordningen). Liksom tidigare ska medlemsstaterna betrakta barnets bästa som en fråga av största vikt vid alla förfaranden som föreskrivs i förordningen, men med tillägget att förfaranden som inbegriper underåriga ska prioriteras. Medlemsstaterna ska, som tidigare, säkerställa att ensamkommande barn företräds och bistås av en företrädare under relevanta förfaranden som föreskrivs i förordningen. Förutom att ha tillgång till innehållet i de relevanta handlingarna i barnets akt ska företrädaren nu också hålla barnet informerat om förfarandets fortskridande.

Enligt artikel 23.2 a ska behöriga myndigheter numera utse en tillfällig företrädare till dess att en företrädare har förordnats. Så snart som möjligt, men senast femton arbetsdagar efter den dag då ansökan görs, ska behöriga myndigheter utse en företrädare enligt artikel 23.2 b. Om den behöriga myndigheten drar slutsatsen att en sökande som uppger sig vara underårig utan någon som helst tvekan är över 18 år, ska den inte vara skyldig att utse en företrädare. Företrädarens eller den tillfälliga företrädarens förordnande ska upphöra om åldersbedömningen enligt artikel 25.1 i asylprocedurförordningen föranleder en annan bedömning av sökandens ålder.

Vid bedömningen av barnets bästa ska medlemsstaterna liksom tidigare samarbeta nära varandra och ta särskild hänsyn till vissa faktorer. Artikel 23.4 har fått en utökad lydelse och innehåller bl.a.

specifika kriterier för vad som ska beaktas gällande den underårigas välbefinnande och sociala utveckling. Dessutom ska medlemsstaterna ta hänsyn till alla övriga skäl som är av vikt för bedömningen av barnets bästa. I artikel 23.5 har det införts regleringar kring vad som ska beaktas i samband med att ett barn överförs. Enligt artikel 23.6 ska medlemsstaten, vid tillämpning av artikel 25 (ensamkommande barn), omedelbart vidta lämpliga åtgärder för att identifiera familjemedlemmar, syskon eller släktingar till det ensamkommande barnet.

Kriterier för att fastställa ansvarig medlemsstat

I artikel 24 regleras kriteriernas rangordning (jämför artikel 7 i Dublinförordningen). Som innan ska kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat tillämpas i den ordning de anges i kapitlet. Till skillnad från tidigare ska bedömningen göras utifrån situationen vid den tidpunkt då ansökan om internationellt skydd först registrerades i en medlemsstat (och inte när den lämnades in).

Ensamkommande barn

Det första ansvarskriteriet i artikel 25 rör, som tidigare i prioriteringsordningen, ensamkommande barn (jämför artikel 8 i Dublinförordningen). Till skillnad från tidigare framgår det av artikel 25.1 att endast kriterierna i denna artikel ska tillämpas om sökanden är ett ensamkommande barn. Kriterierna ska tillämpas i den ordning de anges i punkterna 2–5.

Av artikel 25.5 framgår att i frånvaro av en familjemedlem, ett syskon eller en släkting som avses i punkterna 2 och 3 ska ansvarig medlemsstat vara den medlemsstat där det ensamkommande barnets ansökan om internationellt skydd först registrerades, om det är för barnets bästa. Detta skiljer sig från artikel 8.4 i Dublinförordningen där utgångspunkten för ansvarig medlemsstat är den där den underårige har lämnat in sin ansökan. Ordet ”först” saknades i Dublinförordningen, vilket har gett upphov till olika tolkningar.³⁷²

³⁷² Se mål C-648/11 (gällande motsvarande bestämmelse i 2003 års Dublinförordning): bestämmelsen ska tolkas så, att när en underårig utan medföljande vuxen och utan

Familjemedlemmar som är lagligen bosatta i en medlemsstat

Nästa kriterium i ordningen rör som tidigare när sökanden har en familjemedlem som är lagligen bosatt i en medlemsstat. Detta kriterium framgår av artikel 26 som har fått en utökad lydelse (jämför artikel 9 i Dublinförordningen). Bl.a. framgår det av artikel 26.3 att bestämmelsen också ska tillämpas på barn som är födda efter familjemedlemmens ankomst till medlemsstatens territorium.

Familjemedlemmar som är sökande av internationellt skydd

I artikel 27 regleras liksom tidigare i ordningen när sökanden har familjemedlemmar som är sökande av internationellt skydd (jämför artikel 10 i Dublinförordningen).

Förfarande rörande familjer

Artikel 28 rör liksom tidigare i ordningen förfarande när ansökningar om internationellt skydd från flera familjemedlemmar eller underåriga ogifta syskon har registrerats samtidigt (eller så pass nära att förfarandet kan göras samtidigt) i samma medlemsstat och kriterierna skulle leda till att de separeras (jämför artikel 11 i Dublinförordningen).

Utfärdande av uppehållshandlingar eller viseringar

I artikel 29 regleras som innan i ordningen utfärdande av uppehållshandlingar eller viseringar (jämför artikel 12 i Dublinförordningen). Artikel 29.4 har fått en ändrad lydelse. Det är nu inte bara fråga om att giltighetstiden har löpt ut, utan handlingarna kan också ha ogiltigförklarats, återkallats eller återtagits. För att bestämmelsen ändå ska tillämpas ska detta ha skett mindre än tre år innan ansökan registrerades avseende

familjemedlemmar som lagligen befinner sig i en medlemsstat har ingett ansökningar i fler än en medlemsstat, så är det den medlemsstat där den underårige befinner sig efter att där ha lämnat in en ansökan som ska anses vara "ansvarig".

uppehållshandlingar och mindre än 18 månader avseende viseringar (tidigare var det två år respektive sex månader).

Examensbevis eller andra kvalifikationer

Det har införts ett nytt kriterium i artikel 30. Om sökanden har ett examensbevis eller en kvalifikation från en utbildningsanstalt i en medlemsstat, ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan, förutsatt att ansökan registreras inom sex år efter utfärdandet. Om sökanden har flera examensbevis eller kvalifikationer från olika medlemsstater, ska ansvaret ligga på den medlemsstat som utfärdat examensbeviset eller kvalifikationen efter den längsta studieperioden, eller om studieperioderna är lika långa, den medlemsstat där det senaste examensbeviset eller kvalifikationen erhöles.

Inresa efter upphävt viseringskrav

Nästa kriterium i artikel 31 kommer numera högre upp i prioriteringsordningen (jämför artikel 14 i Dublinförordningen). Om en tredjelandsmedborgare eller en statslös person reser in på medlemsstaternas territorium genom en medlemsstat där han eller hon inte behöver visering ska den medlemsstaten ansvara för prövningen av personens ansökan om internationellt skydd.

Ansökan inom det internationella transitområdet på en flygplats

Kriteriet om ansökan inom det internationella transitområdet på en flygplats återfinns numera i artikel 32 (jämför artikel 15 i Dublinförordningen).

Inresa

Artikel 33.1, vars kriterium tidigare kom högre upp i prioriteringsordningen (jämför artikel 13.1 i Dublinförordningen) reglerar de fall då det har fastställts att sökanden har passerat gränsen till en medlemsstat på ett irreguljärt sätt. Ansvaret för

medlemsstaten upphör om ansökan registreras mer än tjugo månader efter den dag då gränspassagen ägde rum (tidigare gällde tolv månader). Resterande del av bestämmelsen har fått ny lydelse. I artikel 33.2 har det tillkommit ett nytt kriterium om att en medlemsstat förblir ansvarig i de situationer då sökanden kommit in på territoriet efter en sök- och räddningsinsats (ansvaret i denna situation upphör om ansökan registreras mer än tolv månader efter landsättningen). Ett undantag från ansvarskriteriet har tillkommit i artikel 33.3 för situationer där en medlemsstat har omfördelat personer som har passerat en annan medlemsstats yttre gräns på ett irreguljärt sätt eller efter en sök- och räddningsinsats. I dessa fall är omfördelningsmedlemsstaten ansvarig om personen ansöker om internationellt skydd.

Personer i beroendeställning och diskretionär bedömning

Som tidigare ska medlemsstaterna under vissa förutsättningar sammanföra personer i beroendeställning med sina familjemedlemmar som är lagligen bosatta i en medlemsstat. Artikel 34 har i stora drag motsvarande innehåll som artikel 16 i Dublinförordningen. Det som har tillkommit är att ett beroendeförhållande numera även kan föreligga till följd av ett allvarligt psykologiskt trauma. Vidare finns ett nytt stycke om att medlemsstaten, där personen i beroendeställning befinner sig, ska kontrollera att barnet, syskonet eller föräldern kan ta hand om personen innan de begär övertagande enligt artikel 39. Kommissionen ska genom genomförandakter fastställa enhetliga metoder för samråd och utbyte av information mellan medlemsstaterna avseende tillämpningen av denna artikel (artikel 34.4).

Artikel 35 reglerar medlemsstatens utrymme att besluta att pröva en ansökan om internationellt skydd som registrerats även om den inte är ansvarig för prövningen enligt förordningens kriterier. Bestämmelsen har fått en något ändrad lydelse (jämför artikel 17 i Dublinförordningen). Som tidigare rör artikel 35.1 situationen när den berörda personen befinner sig på medlemsstatens territorium och medlemsstaten beslutar att pröva ansökan som den egentligen inte är ansvarig för, medan artikel 35.2 rör situationen när en

medlemsstat gör en framställan om övertagande till en annan medlemsstat som annars inte är ansvarig. Enligt artikel 35.2 sista stycket ska den anmodade medlemsstaten utföra de kontroller som behövs för att pröva de humanitära grunder som avses i framställan och inom två månader från mottagandet av framställan lämna svar till den anmodande medlemsstaten med hjälp av det elektroniska kommunikationsnätet. Ett avslag på framställan ska motiveras.

Den ansvariga medlemsstatens skyldigheter

Den ansvariga medlemsstatens skyldigheter regleras i artikel 36 (jämför artikel 18 i Dublinförordningen). Enligt artikel 36.1 a ska den medlemsstat som fastställts som ansvarig enligt ett övertagandeförfarande, vara skyldig att överta en sökande vars ansökan registrerats i en annan medlemsstat. Artikel 36.1 b reglerar återtagandeförfarandet och den ansvariga medlemsstatens skyldighet att återta en sökande eller en tredjelandsmedborgare eller en statslös person för vilken den medlemsstaten har angetts som ansvarig medlemsstat enligt artikel 16.1 i Eurodacförordningen. Detta förfarande har förenklats i jämförelse med Dublinförordningen eftersom det efter en fingeravtrycksupptagning ska framgå vilken medlemsstat som är ansvarig enligt förordningens bestämmelser då det föreligger en skyldighet för den fastställande medlemsstaten att uppdatera i Eurodac så snart ansvarig medlemsstat fastställts (se artikel 16.1 Eurodacförordningen och artikel 38.3 denna förordning).³⁷³ I artikel 36.1 c införs en ny återtagandegrund för personer som beviljats inresa i enlighet med vidarebosättningsförordningen eller som har beviljats internationellt skydd eller humanitär status inom ramen för ett nationellt vidarebosättningsprogram.³⁷⁴

³⁷³ Detta förfarande är tänkt att undvika problematiken kring att det många gånger är svårt att utreda vilken medlemsstat som är ansvarig och att det därför skickas begäran till flera medlemsstater trots att det bara kan finnas en ansvarig medlemsstat. Ansvarig medlemsstat ska alltså framgå av Eurodac och det är bara till den medlemsstaten som aviseringen ska skickas. Den medlemsstat som har mottagit aviseringen om återtagande kan i sin tur enbart neka ansvar genom att visa på att ansvaret har upphört enligt någon av de grunder som anges i artikel 37 eller genom att visa att aviseringen bygger på felaktig angivelse av ansvarig medlemsstat i Eurodac (se artikel 41.3).

³⁷⁴ Detta går "hand i hand" med att det ska ske en registrering i Eurodac om en person tillhör någon av dessa kategorier (se artikel 18 och 20 Eurodacförordningen). Vid en fingeravtrycksupptagning bör det därför synas om en person omfattas av punkten c. Den

I artikel 36.2 har reglering till skydd för underårig införts (tidigare reglerades detta i artikel 20.3 i Dublinförordningen angående inledande av förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat). Enligt artikel 36.3 ska i de situationer som avses i punkt 1 a och b den ansvariga medlemsstaten pröva eller slutföra prövningen av ansökan om internationellt skydd i enlighet med asylprocedurförordningen.

Artikel 37 reglerar ansvarets upphörande (jämför artikel 19 i Dublinförordningen). Av artikel 37.1 framgår de situationer då ansvaret övergår till en annan medlemsstat. Den medlemsstat som blir ansvarig ska ange det i enlighet med artikel 16.3 i Eurodacförordningen. I artikel 37.2 regleras ansvarets upphörande efter att en ansökan har prövats i gränsförfarandet enligt asylprocedurförordningen (och i artikel 37.3 regleras situationen när ett återtagandeförfarande pågår).

Vidare ska skyldigheterna upphöra enligt artikel 37.4 om den ansvariga medlemsstaten, baserat på registrerade uppgifter eller andra bevis, fastställer att personen har lämnat medlemsstaternas territorium i minst nio månader. Detta gäller inte om personen har en giltig uppehållshandling utfärdad av den ansvariga medlemsstaten (jämför artikel 19.2 i Dublinförordningen, tidigare var tidsfristen tre månader).

Slutligen ska, enligt artikel 37.5, skyldigheten enligt artikel 36.1 b att återta en tredjelandsmedborgare eller en statslös person upphöra om det, på grundval av uppdatering av uppgifter enligt Eurodacförordningen, fastställs att den berörda personen har lämnat medlemsstaternas territorium, antingen frivilligt eller med tvång, i enlighet med ett beslut om återvändande eller avlägsnande som utfärdats efter det att ansökan återkallats eller avslagits (jämför artikel 19.3 i Dublinförordningen).

Förfaranden

Artikel 38, som reglerar det inledande förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, har fått en ändrad lydelse (jämför artikel 20 i Dublinförordningen). Den medlemsstat där en ansökan om

medlemsstat till vilken en sekundär förflyttning skett kan då skicka en avisering om återtagande till den ansvariga medlemsstaten.

internationellt skydd först registreras i enlighet med asylprocedurförordningen eller, i tillämpliga fall, omfördelningsmedlemsstaten ska utan dröjsmål inleda förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat (artikel 38.1). Om sökanden avviker ska den medlemsstat där en ansökan först registreras eller, i tillämpliga fall, omfördelningsmedlemsstaten fortsätta förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat (artikel 38.2). Detta är en skillnad jämfört med Dublinförordningen eftersom det nu är tydligt reglerat att det är den medlemsstat där ansökan först registrerades, eller omfördelningsmedlemsstaten, som har skyldighet att slutföra fastställandeprocessen oaktat att den sökanden har avvikit. Av artikel 38.3 följer att den medlemsstat som har genomfört förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat (eller som har blivit ansvarig) utan dröjsmål ska lämna information i Eurodac.

Av artikel 38.4 följer att en sökande som befinner sig i en annan medlemsstat utan en uppehållshandling, eller som i den medlemsstaten gör en ansökan om internationellt skydd under förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat, ska återtas av den fastställande medlemsstaten, på de villkor som anges i artiklarna 41 och 46. Denna skyldighet ska upphöra om den fastställande medlemsstaten fastställer att sökanden har erhållit en uppehållshandling från en annan medlemsstat.

Slutligen regleras i bestämmelsen de fall då sökanden ska omfördelas enligt de nya bestämmelserna i förordningen (artikel 38.5).

Förfarande vid framställningar om övertagande

Artikel 39, som reglerar inlämning av en framställan om övertagande, har fått en ändrad lydelse (jämför artikel 21 i Dublinförordningen). Om den medlemsstat som avses i artikel 38.1 bedömer att en annan medlemsstat är ansvarig för att pröva ansökan ska den, omedelbart och i alla händelser inom två månader från den dag då ansökan registrerades, anmoda den senare medlemsstaten att överta sökanden. Medlemsstaterna ska prioritera framställningar som görs på grundval av artiklarna 25–28 och 34. Utan hinder av första stycket ska framställan om övertagande vid en träff i Eurodac eller en träff i VIS skickas inom en månad efter en sådan träff. Ett

nytt stycke har införts till skydd för ensamkommande barn. Vidare har kraven på framställans innehåll skärpts.

I artikel 40 regleras svar på en framställan om övertagande (jämför artikel 22 i Dublinförordningen). Enligt artikel 40.1, som har fått en ändrad lydelse, ska den anmodade medlemsstaten utföra de kontroller som behövs och lämna svar på framställan om övertagande av en sökande utan dröjsmål och i alla händelser inom en månad från mottagandet av framställan. Även vid svar ska framställningar som görs på grundval av artiklarna 25–28 och 34 prioriteras. I detta syfte får den anmodade medlemsstaten begära bistånd från nationella, internationella eller andra relevanta organisationer för att kontrollera relevanta bevis och indicier som lämnats in av den anmodande medlemsstaten, särskilt för att identifiera och spåra familjemedlemmar. Nytt stycke har införts om att den anmodade medlemsstaten vid en träff i Eurodac eller en träff i VIS ska lämna svar på framställan inom två veckor från mottagandet. För det fall den anmodande medlemsstaten har begärt ett brådskande svar (enligt artikel 39.2) ska den anmodade medlemsstaten svara inom den angivna svarsfristen eller, om detta inte är möjligt, inom två veckor från mottagandet av framställan.

Om den anmodade medlemsstaten inte invänder mot framställan (med underbyggda skäl) inom en månad enligt artikel 40.1, eller i tillämpliga fall inom två veckor enligt artikel 40.2 och 40.7, anses framställan godtagen. Kommissionen ska genom genomförandeakter upprätta ett standardformulär för sådana svar.

Förfaranden vid aviseringar om återtagande

I artikel 41 regleras förfaranden vid aviseringar om återtagande (jämför artikel 23, 24 och 25 i Dublinförordningen). Medlemsstaten där personen befinner sig ska omedelbart och i alla händelser inom två veckor efter träffen i Eurodac, skicka en avisering om återtagande. Underlåtenhet att skicka avisering inom den tidsfristen ska inte påverka den ansvariga medlemsstatens skyldighet att återta den berörda personen. Den medlemsstat som tar emot meddelandet ska inom två veckor bekräfta mottagandet, om den inte dessförinnan visar att den inte är ansvarig enligt artikel 37 eller att aviseringen om återtagande bygger på en felaktig angivelse av ansvarig medlemsstat

enligt Eurodacförordningen. Underlåtenhet att agera inom två veckor ska anses som en bekräftelse på mottagande av meddelandet. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa enhetliga metoder för utarbetande och inlämning av aviseringar om återtagande.

Rättssäkerhetsgarantier

I artikel 42 (jämför artikel 26 i Dublinförordningen) har införts en tidsfrist inom vilket ett beslut om överföring ska fattas (två veckor). Vidare ska underrättelsen härom till sökanden ske utan dröjsmål och med utökad information.

Artikel 43³⁷⁵ reglerar rätten till rättsmedel (jämför artikel 27 i Dublinförordningen). Liksom tidigare ska sökanden eller en annan person som avses i artikel 36.1 b och c ha rätt till ett effektivt rättsmedel, i form av överklagande eller omprövning i domstol av de faktiska och rättsliga omständigheterna när det gäller ett beslut om överföring. I ett nytt stycke i artikel 43.1 framgår begränsningar av omfattningen av en sådan prövning.

I artikel 43.2 finns numera en reglering som innebär att medlemsstaterna ska föreskriva en viss angiven tidsperiod (om minst en vecka, men högst tre veckor) för när den berörda personen får utöva sin rätt till effektivt rättsmedel.

Enligt artikel 43.3 ska den berörda personen ha rätt att inom en skäligen tidsperiod (men inte längre tidsperiod än den som föreskrivits av medlemsstaterna enligt artikel 43.2) begära att en domstol avbryter verkställighet av överföringsbeslutet. Medlemsstaterna får i nationell rätt föreskriva att denna begäran ska lämnas in tillsammans med överklagandet. Vidare finns även tidsperiod för när beslutet avseende begäran om att avbryta verkställighet ska fattas. Det framgår även av artikeln att om en person inte begär suspensiv verkan, avbryts inte verkställigheten av ett beslut om överföring vid överklagande eller omprövning. Ett beslut att inte avbryta verkställigheten måste motiveras. Om suspensiv verkan beviljas, ska domstolen sträva efter att fatta ett slutgiltigt beslut inom en månad.

³⁷⁵ När det gäller artikel 43.4 och 43.5 omfattas bestämmelserna inte av detta uppdrag. Se i stället Miniminivåutredningens delbetänkande, SOU 2025:31.

Förvar inför en överföring

I artiklarna 44 och 45 finns reglerna om förvar inför en överföring (jämför artikel 28 i Dublinförordningen). Kriterierna för förvarstagande skiljer sig från Dublinförordningen. Enligt Dublinförordningen kan berörd person tas i förvar i syfte att säkerställa överföringsförfarandena i enlighet med förordningen om det finns en betydande risk för att en person avviker. Nu räcker det att det finns en risk för avvikande. Dessutom kan ett förvarstagande numera ske om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning (artikel 44.2). Av artikel 44.5 framgår att beslutet ska fattas skriftligen av administrativa eller rättsliga myndigheter och ange de faktiska och rättsliga skälen. Om beslutet fattas av en administrativ myndighet ska medlemsstaterna ombesörja att en snabb rättslig prövning av förvarets laglighet sker på eget initiativ, på begäran av sökanden eller bådadera.

Tidsfristerna regleras numera i en separat bestämmelse (artikel 45). I jämförelse med Dublinförordningen har tidsgränserna för framställning om övertagande och avisering om återtagande snävats in när personer är förvarstagna.

Överföringar

Artikel 46 innehåller detaljerade regler och tidsfrister för överföringar (jämför artikel 29 i Dublinförordningen). Till skillnad från tidigare finns ett nytt stycke i artikel 46.1 om att medlemsstaterna ska prioritera överföringar av sökande efter godtagande av framställningar som görs på grundval av artiklarna 25–28 och 34. Om överföringen verkställs i omfördelningssyfte ska överföringen äga rum inom den tidsfrist som anges i artikel 67.11. Som tidigare övergår ansvaret enligt artikel 46.2 på den överförande medlemsstaten om överföringen inte sker inom den angivna tidsfristen. Tidsfristen kan förlängas till ett år om personen varit frihetsberövad, eller till tre år om personen eller en familjemedlem avvikit, fysiskt motsätter sig överföringen, avsiktligt ser till att hans eller hennes tillstånd inte medger överföringen eller inte uppfyller de medicinska kraven för överföringen. Om personen blir tillgänglig igen och mindre än tre månader återstår av tidsfristen, har den överförande medlemsstaten

tre månader på sig att genomföra överföringen. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa enhetliga metoder för samråd och informationsutbyte mellan medlemsstaterna avseende tillämpningen av denna artikel.

I artikel 47 regleras kostnader för överföring (jämför artikel 30 i Dublinförordningen). Artikel 47.1 har fått ändrad lydelse och numera ska, i enlighet med artikel 20 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1147 av den 7 juli 2021 om inrättande av Asyl-, migrations- och integrationsfonden, ett bidrag betalas till den överförande medlemsstaten för en sökande eller en annan person som avses i artikel 36.1 b eller c, enligt artikel 46.

Artikel 48 reglerar utbyte av relevant information innan en överföring verkställs (jämför artikel 31 i Dublinförordningen). Enligt artikel 48.2 ska den överförande medlemsstaten översända all information som behövs för att trygga de rättigheter och omedelbara särskilda behov som den berörda personen har (tidigare gällde detta i den mån sådana uppgifter var tillgängliga i enlighet med nationell rätt). Därefter specificeras vad som särskilt ska beaktas med något förändrat och utökat innehåll. I syfte att underlätta utbytet av information mellan medlemsstaterna ska kommissionen genom genomförandeakter upprätta ett standardformulär för översändande av nödvändiga uppgifter enligt denna artikel.

En ny bestämmelse som reglerar utbyte av säkerhetsrelevant information innan en överföring verkställs har införts i artikel 49. Informationen ska utbytas mellan de medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter eller andra behöriga myndigheter genom lämpliga kanaler för sådant informationsutbyte.

Artikel 50 har samma syfte som tidigare, att säkerställa att särskilda medicinska behov tas om hand vid överföringar, men ger numera möjlighet till informationsdelning om det är nödvändigt för att skydda folkhälsan eller den allmänna säkerheten (jämför artikel 32 i Dublinförordningen). Kommissionen ska genom genomförandeakter anta enhetliga metoder och praktiska arrangemang för utbyte av den informationen.

Administrativt samarbete

Artikel 51 reglerar utbyte av uppgifter (jämför artikel 34 i Dublinförordningen). När det gäller tidsfristen för svar har den kortats ner till tre veckor i artikel 51.5.

Som tidigare ska medlemsstaterna enligt artikel 52 utan dröjsmål underrätta kommissionen om behöriga myndigheter (jämför artikel 35 i Dublinförordningen). Vidare anges som tidigare i bestämmelsen att medlemsstaterna ska säkerställa att dessa myndigheter har de resurser som krävs, men med en utökad lydelse och att det även gäller för solidaritetsreglerna. Kommissionen ska genom genomförandeakter upprätta säkra elektroniska kommunikationskanaler mellan de myndigheter som avses, samt mellan dessa myndigheter och asylbyrå, för översändande av information, biometriska uppgifter som inhämtats i enlighet med Eurodacförordningen, framställningar, meddelanden, svar och all annan skriftlig korrespondens och för säkerställande av att avsändarna automatiskt får ett elektroniskt mottagningsbevis.

När det gäller de bilaterala administrativa överenskommelser som får ingås mellan medlemsstaterna enligt artikel 53 kan dessa överenskommelser numera även avse solidaritetsbidrag enligt del IV (jämför artikel 36 i Dublinförordningen).

Artikel 54 är en ny bestämmelse om att asylbyrå ska inrätta nätverk av behöriga myndigheter för att förbättra det praktiska samarbetet.

Förlikning

Artikel 55 som behandlar förlikning mellan medlemsstaterna har fått en ändrad lydelse (jämför artikel 37 i Dublinförordningen). Den nya artikeln reglerar samråd mellan medlemsstater vid svårigheter i sitt samarbete inom ramen för förordningen. Medlemsstaterna ska initialt hitta lämpliga lösningar genom direkt samråd och, om det inte lyckas, genom samråd med kommissionen som kan föreslå rekommendationer. Detta förfarande påverkar inte medlemsstaternas rätt att vidta rättsliga åtgärder. Tidigare var det ett mer formaliserat förlikningsförfarande där tvister löstes av den kommitté som kommissionen biträdts av.

10.3.4 Solidaritet

I förordningens del IV har bestämmelser införts som reglerar inrättandet av solidaritetsmekanismer i syfte att bidra till en rättvisare ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna genom att med olika medel stödja de medlemsstater som befinner sig under migrationstryck.

Solidaritetsmekanismer

Artikel 56 reglerar den årliga solidaritetspoolen som ska fungera som det huvudsakliga solidaritetsverktyget för medlemsstater som utsätts för migrationstryck. Solidaritetspoolen ska bestå av olika solidaritetsåtgärder (som ska anses vara likvärdiga). Alla medlemsstater måste delta, men kan välja mellan solidaritetsåtgärderna omfördelningar, ekonomiska bidrag eller alternativa åtgärder (personal eller bistånd in natura). Artikel 57 reglerar processen för inrättande av den årliga solidaritetspoolen. Rådet ska årligen anta en genomförandeakt om solidaritetspoolens inrättande, inbegripet referensvärdet för omfördelningar och ekonomiska bidrag, samt de utfästelser som medlemsstaterna har gjort om sina bidrag.

Artiklarna 58 och 59 reglerar hur medlemsstater ska informera om sitt behov av att använda den årliga solidaritetspoolen. I artikel 60 regleras det operativa genomförandet och samordningen av solidaritetsbidrag från medlemsstaterna. Vidare regleras i artikel 61 och 62 möjligheten till nedsättning av solidaritetsbidrag vid migrationstryck. Artikel 63 reglerar ansvarskompensationer och innebär, under vissa förutsättningar, att ansvaret för att pröva en ansökan kan överföras till den bidragande medlemsstaten i stället för omfördelningar (sekundär solidaritetsåtgärd). I syfte att skapa tillräcklig förutsägbarhet för de gynnade medlemsstaterna är det under vissa omständigheter obligatoriskt att tillämpa ansvarskompensationer.³⁷⁶ Vidare finns närmare reglering kring de ekonomiska bidragen i artikel 64 (kommissionen ska anta en genomförandeakt för hur de ekonomiska bidragen ska fungera) och de alternativa solidaritetsåtgärderna i artikel 65. När det gäller bidrag

³⁷⁶ Artikel 63.1 och 63.2 (samt artikel 69) reglerar frivilliga ansvarskompensationer, medan artikel 63.3, 63.4 och 63.5 reglerar obligatoriska ansvarskompensationer.

i form av alternativa solidaritetsåtgärder ska de grundas på en särskild begäran från den gynnade medlemsstaten. I artikel 66 regleras referensnyckeln (för att fastställa medlemsstaternas solidaritetsbidrag).

Förfarandekrav

I artikel 67 regleras förfarandet inför omfördelning, medan artikel 68 reglerar förfarandet efter omfördelning. Enligt artikel 67 ska den gynnade medlemsstaten före en omfördelning säkerställa att det inte finns några rimliga skäl att anse att den berörda personen utgör ett hot mot den inre säkerheten. Om omfördelning ska genomföras ska den gynnade medlemsstaten identifiera de personer som skulle kunna omfördelas och ska i tillämpliga fall beakta förekomsten av meningsfulla kopplingar (som familjeskäl eller kulturellt betingade faktorer). Om en identifierad person har beviljats internationellt skydd krävs samtycke för omfördelningen. Den gynnade medlemsstaten ska informera berörd person om omfördelningen samt överföra relevant information och relevanta handlingar. Omfördelningsmedlemsstaten ska kontrollera om det finns några säkerhetshinder och får välja att kontrollera informationen vid personlig intervju med den berörda personen. Om ingen säkerhetsrisk föreligger ska omfördelningsmedlemsstaten bekräfta omfördelningen inom en vecka. Överföringen av den berörda personen från den gynnade medlemsstaten till omfördelningsmedlemsstaten ska, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, verkställas i enlighet med den gynnade medlemsstatens nationella rätt, så snart det är praktiskt möjligt och inom fyra veckor efter omfördelningsmedlemsstatens bekräftelse eller det slutliga beslutet i fråga om överklagande eller omprövning av ett beslut om överföring med suspensiv verkan i enlighet med artikel 43.3. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa enhetliga metoder för utarbetande och inlämning av uppgifter och handlingar i omfördelningssyfte.

Enligt artikel 68.4 ska, om en person som beviljats internationellt skydd har omfördelats, omfördelningsmedlemsstaten automatiskt bevilja internationell skyddsstatus i enlighet med den status som den gynnade medlemsstaten beviljat.

I artikel 69 regleras förfarandet för (frivilliga) ansvarskompensationer och av artikel 70 framgår att medlemsstaterna ska hålla kommissionen, särskilt EU-solidaritetssamordnaren, underrättad om genomförandet av solidaritetsåtgärderna, inklusive åtgärder för samarbete med ett tredjeland.

10.3.5 Allmänna bestämmelser

Förordningens del V innehåller allmänna bestämmelser. Artikel 72 reglerar datasäkerhet och dataskydd (jämför artikel 38 i Dublinförordningen) och i artikel 73 regleras tystnadsplikt (jämför artikel 39 i Dublinförordningen). Medlemsstaterna ska enligt artikel 74, som tidigare, fastställa regler om sanktioner i enlighet med nationell rätt för överträdelse av bestämmelserna i förordningen (jämför artikel 40 i Dublinförordningen).

Som tidigare finns en bestämmelse som reglerar beräkning av tidsfrister, se artikel 75 (jämför artikel 42 i Dublinförordningen). I artikel 75 d finns tillägget att om en frist löper ut på en lördag, söndag eller officiell helgdag ska nästa arbetsdag räknas som fristens sista dag.

Likt tidigare ska kommissionen enligt artikel 77 biträdas av en kommitté (jämför artikel 44 i Dublinförordningen). Vidare har kommissionen enligt artikel 78, som tidigare, med vissa förbehåll befogenhet att anta delegerade akter (jämför artikel 45 i Dublinförordningen). Artikel 78.4 har tillkommit och innebär att innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.

I artikel 79 (jämför artikel 46 i Dublinförordningen) regleras åligganden för kommissionen avseende övervakning och utvärdering och i artikel 80 (jämför artikel 47 i Dublinförordningen) ska medlemsstaterna, liksom tidigare, tillhandahålla kommissionen viss statistik.

10.4 Anpassning av svensk rätt till asyl- och migrationshanteringsförordningen

I detta avsnitt görs en bedömning av vilka svenska författningsändringar som behöver göras med anledning av bestämmelserna i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Bedömningen utgår från en genomgång av förordningens olika delar.

10.4.1 Förordningens inledande bestämmelser

Bedömning: Asyl- och migrationshanteringsförordningens inledande bestämmelser om förordningens syfte och definitioner kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Definitionen i artikel 2.18 avseende ”risk för avvikande” hänvisar numera uttryckligen till kriterier fastställda i nationell rätt. I svensk rätt finns bestämmelsen i 1 kap. 15 § UtL om vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om det finns risk för att en utlänning avviker. Se i stället avsnitt 11.4.7 när det gäller bedömningen av om det krävs författningsändringar.

I övrigt är bestämmelserna om syfte och definitioner i artiklarna 1 respektive 2 direkt tillämpliga och kräver inte författningsändringar.

10.4.2 Den gemensamma ramen för asyl- och migrationshantering

Bedömning: Bestämmelserna i asyl- och migrationshanteringsförordningen om den övergripande strategin och den årliga cykeln för migrationshantering kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Den övergripande strategin och den årliga cykeln för migrationshantering framgår av artiklarna 3–15. Artikel 6.2 reglerar

vad medlemsstaterna är skyldiga att iaktta när de, i nära samarbete, fullgör sina skyldigheter enligt förordningen. I artikel 7 regleras medlemsstaternas nationella strategier för att säkerställa tillräcklig kapacitet att effektivt genomföra sina asyl- och migrationshanteringssystem i enlighet med unionsrätten och internationell rätt. Artikel 9 reglerar den europeiska asyl- och migrationsrapporten som kommissionen årligen ska anta. Rapporten ska ligga till grund för beslut på unionsnivå om de åtgärder som behövs för att hantera migrationssituationer och medlemsstaterna ska förse kommissionen med information senast den 1 juni varje år och uppdaterad information senast den 1 september varje år.

Artiklarna i denna del är direkt tillämpliga. När det gäller den inhämtning av uppgifter som behövs från Migrationsverket och Polismyndigheten i samband med att Sverige årligen ska förse kommissionen med information krävs inga författningsändringar. Inte heller i övrigt behövs några kompletterande nationella bestämmelser för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt denna del av förordningen.

10.4.3 De allmänna principerna och skyddsåtgärderna när ansvarig medlemsstat fastställs

Bedömning: När det gäller företrädare för ensamkommande barn behandlas detta övergripande för samtliga rättsakter i kapitel 15. Övriga bestämmelser kräver inte författningsändringar.

Allmänt

Artiklarna 16–23 reglerar de allmänna principer och skyddsåtgärder som ska tillämpas när det fastställs vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd. Nedan redogörs särskilt för några av bestämmelserna.

Artikel 21, som innehåller en ny bestämmelse om rätt till rättslig rådgivning, omfattas inte av detta uppdrag. Uppdraget att analysera och ta ställning till behovet av att genomföra anpassningar av svensk

rätt i förhållande till både asylprocedurförordningens och denna förordnings bestämmelser om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde har i stället tillfallit Miniminivåutredningen, som har behandlat dessa frågor i sitt delbetänkande (SOU 2025:31).

Sökandens skyldigheter och konsekvenser vid bristande efterlevnad

Artikel 17 saknar motsvarighet i Dublinförordningen och reglerar sökandens skyldigheter och samarbete med de behöriga myndigheterna. Av artikel 17.3 framgår att om sökanden vid tidpunkten för intervjun inte är i stånd att lägga fram bevis som styrker de uppgifter och den information som lämnats, eller att fylla i den mall som avses i artikel 22.1, ska den behöriga myndigheten fastställa en skälig tidsfrist för att lämna in sådana bevis, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, inom den period som avses i artikel 39.1. Enligt 12 § punkten 4 i förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket är Migrationsverket ansvarig för att skyldigheterna enligt förordningen och eventuella ändringar av den uppfylls. Det finns därmed inte anledning att meddela kompletterande nationella bestämmelser.

Av artikel 17.4 framgår var sökanden är skyldig att befinna sig. Migrationsverket kan i vissa situationer besluta om boende- och anmälningsskyldighet, se vidare om detta i avsnitt 11.4.4. Se även avsnitt 11.4.7 där komplettering av 1 kap. 15 § UtL föreslås så att det framgår i ett nytt stycke att det för sökande av internationellt skydd även får tas hänsyn till var sökande är skyldig att befinna sig i enlighet med asyl- och migrationshanteringsförordningen vid bedömning av om det finns en avvikanderisk.

Även artikel 18 saknar motsvarighet i Dublinförordningen. Artikel 18 behandlar konsekvenser vid bristande efterlevnad. Av skälen framgår att för att säkerställa att de förfaranden som fastställs i förordningen iakttas och undanröja hinder för en effektiv tillämpning av förordningen, i synnerhet för att undvika att tredjelandsmedborgare och statslösa personer avviker eller på ett otillåtet sätt förflyttar sig mellan medlemsstaterna, har skyldigheter för sökanden fastställts. Bristande efterlevnad av sådana skyldigheter innebär konsekvenser för sökandens mottagningsvillkor (skäl 58).

Se avsnitt 11.4.17 där en nationell bestämmelse föreslås utifrån artikel 21 i det nya omarbetade mottagandedirektivet.

Personlig intervju

I artikel 22 regleras den personliga intervjun som, liksom tidigare, syftar till att underlätta förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat. Bestämmelsen har en något ändrad och utökad lydelse. Enligt artikel 22.4 får en kulturtolk närvara under intervjun. Vidare får medlemsstaterna enligt artikel 22.5 genomföra den personliga intervjun via videokonferens om omständigheterna vederbörligen motiverar det. Detta är direkt tillämpligt för Migrationsverket och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

När det gäller intervjuer med ensamkommande barn (eller barn med medföljande vuxen) ska de genomföras i närvaro av företrädaren och – i tillämpliga fall – barnets juridiska rådgivare. Lydelsen ”i tillämpliga fall” bör tolkas som ett uttryck för att det inte är en skyldighet att det ska finnas en juridisk rådgivare för barnet. I Minimnivåutredningen föreslås att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen i förfarandet för att fastställa ansvarig medlemsstat ska begränsas i tid (till högst en timme). Till skillnad från vad som föreslagits i ärenden enligt asylprocedurförordningen har det inte föreslagits att Migrationsverket ska kunna bevilja ytterligare ersättning i vissa fall enligt denna förordning. Minimnivåutredningen har konstaterat att i ärenden om att fastställa ansvarig medlemsstat är Migrationsverkets prövning begränsad till vissa objektivt konstaterbara fakta och den kostnadsfria rådgivningen är av sådan karaktär att den har en mycket tydlig koppling till den initiala delen av processen. Utredningen har därför ansett att det framstår som rimligt att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen begränsas till att avse sammanlagt högst en timmes juridisk rådgivning.³⁷⁷

I artikel 22.7 framgår det numera att den medlemsstat som genomför intervjun ska göra en ljudinspelning av samtalet (och som tidigare en skriftlig sammanfattning). Sökanden ska få möjlighet att muntligen eller skriftligen kommentera eventuella brister i sammanfattningen i samband med att intervjun avslutas eller inom

³⁷⁷ Se SOU 2025:31, s. 146 f.

en angiven tidsfrist. Även detta är direkt tillämpligt för Migrationsverket och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

Garantier för underåriga

Enligt artikel 23.1 ska medlemsstaterna, som tidigare, betrakta barnets bästa som en fråga av största vikt vid alla förfaranden som föreskrivs i förordningen. Bestämmelsen har utökats med tillägget att de förfaranden som inbegriper underåriga ska prioriteras. Medlemsstaterna ska fortsatt, enligt artikel 23.2, säkerställa att ensamkommande barn företräds och bistås av en företrädare i samband med de relevanta förfaranden som föreskrivs i förordningen. Företrädaren ska förordnas av behöriga myndigheter. Till skillnad mot tidigare bestämmelse ska det enligt artikel 23.2 a, till dess att en företrädare för barnet har förordnats, utses en person som tillfälligt ska ta tillvara barnets intressen och, i tillämpliga fall, agera företrädare för barnet. Vidare har det i artikel 23.2 b lagts till en tidsfrist inom vilket företrädaren ska utses. Det är flera av rättsakterna som ställer krav på såväl tillfällig företrädare som företrädare för ensamkommande barn. Se kapitel 15 när det gäller de anpassningar som behöver göras.

10.4.4 Kriterierna för att fastställa ansvarig medlemsstat

Bedömning: Bestämmelserna i asyl- och migrationshanteringsförordningen om de kriterier som ska tillämpas för att fastställa ansvarig medlemsstat kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 24–33 reglerar de kriterier som ska tillämpas för att fastställa ansvarig medlemsstat. Förordningen innebär till viss del ändringar av kriterierna. Som tidigare behandlas familjeskäl först i ordningen. När det gäller ensamkommande barn ska enbart kriterierna i artikel 25 tillämpas. Därefter behandlas som tidigare de situationer när sökanden har uppehållshandling eller visum i en

medlemsstat. Ett nytt kriterium har sedan tillkommit som avser om sökanden har ett examensbevis (eller andra kvalifikationer). Efter detta kommer (återigen) kriterier som avser de situationer då sökanden har passerat EU:s gränser med eller utan tillstånd. Detta något förändrat när det gäller ordning och lydelse. Bl.a. har det i artikel 33.2 tillkommit reglering om att en medlemsstat förblir ansvarig om sökanden kommit in på territoriet efter en sök- och räddningsinsats.

Sammanfattningsvis är bestämmelserna i denna del direkt tillämpliga och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser. Detsamma gäller regleringen som följer av artiklarna 34 (avseende personer i beroendeställning) och 35 (avseende medlemsstaters utrymme att ändå besluta att pröva en ansökan).

10.4.5 Skyldigheterna för ansvarig medlemsstat

Bedömning: Bestämmelserna i asyl- och migrationshanteringsförordningen om skyldigheter för ansvarig medlemsstat kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 36–37 reglerar den ansvariga medlemsstatens skyldigheter och ansvarets upphörande. Bestämmelserna har fått ändrade och utökade lydelse, men är direkt tillämpliga och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

10.4.6 Förfarandet

Förslag: Det ska i utlänningslagen införas nya bestämmelser som reglerar överklagande av beslut enligt asyl- och migrationshanteringsförordningen. Tidsperiod för överklagande ska ändras till sju dagar.

Förslag till ändring av Förvarsutredningens hänvisning till Dublinförordningen när det gäller förvar inför en överföring behandlas i avsnitt 11.4.8.

Bedömning: Övriga bestämmelser kräver inte författningsändringar.

Förfaranden vid framställningar om övertagande och aviseringar om återtagande

För att säkerställa ett snabbt fastställande av ansvarig medlemsstat har tidsfristerna för att göra och besvara framställningar om övertagande samt skicka aviseringar om återtagande förkortats, se artiklarna 39–41 (skäl 64). Till skillnad mot tidigare ska underlåtenhet att skicka avisering om återtagande inom tidsfristen inte påverka den ansvariga medlemsstatens skyldighet att återta den berörda personen. Förfaranden som inbegriper barn ska prioriteras i alla lägen. Vidare ska beslut om överföring fattas senast två veckor efter godtagandet eller bekräftelsen (artikel 42). Bestämmelserna är direkt tillämpliga och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

Rättsmedel

Som tidigare ska sökanden eller en annan person som avses i artikel 36.1 b och c (återtagande) ha rätt till ett effektivt rättsmedel i form av överklagande eller omprövning i domstol när det gäller ett beslut om överföring. I ett nytt stycke i artikel 43.1 framgår begränsningar av omfattningen av en sådan prövning. Enligt artikel 43.2 ska medlemsstaterna föreskriva en tidsperiod på minst en vecka men högst tre veckor efter meddelandet av ett beslut om överföring, inom vilken den berörda personen får utöva sin rätt (tidigare gällde skälig tidsperiod). Motsvarande tidsperiod ska nu enligt artikel 43.3 som längst även gälla för begäran om inhibition. Medlemsstaterna får i nationell rätt föreskriva att begäran om inhibition ska lämnas in tillsammans med överklagandet. Vidare finns även angiven tidsram för när beslutet avseende begäran om inhibition ska fattas (inom en månad). Om inhibition beviljas ska domstolen sträva efter att fatta ett slutgiltigt beslut inom en månad.

Nya bestämmelser i utlänningslagen om överklagande av överföringsbeslut och kortare överklagandefrist

Det finns i svensk rätt inga särskilda bestämmelser som reglerar överklagande av överföringsbeslut. Både Migrationsverkets och Polismyndighetens beslut om överföring kan dock överklagas till en migrationsdomstol (1 kap. 9 § och 14 kap. 2 och 3 §§ UtL samt MIG 2016:4). Överklagandet ska ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet (6 a § FPL).

Överväganden har gjorts kring tidsperioden för överklagande, som i och för sig överensstämmer med svensk rätt (eftersom den yttersta gränsen är tre veckor). Att behålla nuvarande tidsfrist för överklagande har flera fördelar. Det ger den enskilde tillräcklig tid att förstå beslutets innebörd, söka juridisk rådgivning och formulera ett överklagande. Fristen om tre veckor är dessutom väl etablerad i svensk rätt, vilket bidrar till förutsebarhet och enhetlighet i rättstillämpningen. Utgångspunkten för arbetet ska dock vara att det svenska regelverket ska vara i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten om det inte finns starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen. Av skälen framgår att för att säkerställa ett snabbt fastställande av ansvarig medlemsstat bör tidsfristerna för bl.a. överklaganden harmoniseras och förkortas, utan att det påverkar sökandens grundläggande rättigheter (skäl 64). Utifrån artikel 43.2 innebär en miniminivå en tidsperiod på en vecka. En överklagandefrist på en vecka kan uppfattas som kort utifrån att sökanden ska ha möjlighet att förstå beslutet, rådgöra med rättsligt ombud och formulera ett välgrundat överklagande. Om Minimnivåutredningens förslag införs (se föreslagna 18 kap. 1 b § UtL i SOU 2025:31) kommer det dock endast i undantagsfall förordnas ett offentligt biträde i denna typ av mål eftersom det normalt får anses saknas rimliga utsikter till framgång. Vidare är dessa beslut regelmässigt av enklare karaktär och ska inte vara särskilt juridiskt komplicerade utan begränsat till vissa objektivt konstaterbara fakta. Dessutom bör överklagandefristerna, så långt det går, harmoniseras mellan rättsakterna för att underlätta för tillämparen (se avsnitt 5.3.22 när det gäller överklagandefristerna för bestämmelserna i asylprocedurförordningen).

En överklagandefrist på en vecka för dessa beslut framstår därmed som en välavvägd tidsfrist i avvägningen mellan behovet av

ett snabbt förfarande och kraven på rättssäkerhet. Eftersom det i svensk rätt saknas särskilda bestämmelser som reglerar denna typ av överklaganden, föreslås att en ny bestämmelse införs i 14 kap. UtL. Denna bestämmelse ska gälla både för beslut enligt denna förordning samt beslut enligt asylprocedurförordningen. Eftersom förordningarna är direkt tillämpliga, ska bestämmelsen innehålla hänvisning till relevant artikel i respektive förordning. Dessutom ska bestämmelsen ange var överklagandet ska lämnas in samt överklagandefrist.

Även om förordningen inte hindrar att en överklagandefrist om tre veckor behålls vid överklagande till Migrationsöverdomstolen, föreslås att motsvarande överklagandefrist som till första instans ska gälla – det vill säga en vecka. Detta föreslås utifrån samma överväganden som gäller för överklagande till första instans. Ändringen ska framgå av en ny bestämmelse i 16 kap. UtL.

När det gäller från vilken tidpunkt tidsperioden för överklagande börjar löpa framgår av artikel 43.2 ”efter meddelandet av ett beslut om överföring”. Det vill säga det framgår inte uttryckligen att det gäller från när klaganden fick del av beslutet (vilket är utgångspunkten i svensk rätt). Detta blir dock tydligare i den engelska språkversionen: ”no more than three weeks after the notification of a transfer decision”. Vidare används begreppet ”notified” i asylprocedurförordningen i samband med tidsfrister för överklagande. Av artikel 67.8 i asylprocedurförordningen följer att förfarandet för ”notification” ska fastställas i nationell rätt. Tidsperioden ska därför börja löpa på samma sätt som i svensk rätt, det vill säga från den tidpunkt då klaganden fick del av beslutet (meddelandet).

Begäran om inhibition

Ett beslut om överföring är omedelbart verkställbart. I Dublinförordningen infördes rätten till ett effektivt rättsmedel genom den omarbetade förordningens artikel 27. I samband med anpassningar av svensk rätt 2017 infördes en ny bestämmelse i 12 kap. 9 a § UtL som ska tillämpas när en sökande överklagar ett överföringsbeslut och begär inhibition. Enligt artikel 27 i Dublinförordningen finns tre alternativ för medlemsstaterna att

välja mellan för att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel.³⁷⁸ I Sverige utformades den nationella bestämmelsen utifrån alternativet i artikel 27.3 c, vilket innebär att det krävs en begäran om inhibition för att verkställighet ska avbrytas. Detta eftersom det alternativet möjliggjorde en tidig verkställighet samtidigt som det var mest likt det system som redan användes. Sverige valde således den utformning som numera följer av asyl- och migrationshanteringsförordningen.

I artikel 27 i Dublinförordningen finns ingen definition av skälighetsperiod inom vilken begäran av inhibition ska göras. Det konstaterades i förarbetena att en sådan tidsfrist, för att enkelt och praktiskt hantera överklaganden av överföringsbeslut, är densamma som för att överklaga, det vill säga tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.³⁷⁹ Enligt 12 kap. 9 a § UtlL ska en begäran om inhibition därför ske inom överklagandetiden.

Av artikel 43.3 första stycket följer att medlemsstaterna i nationell rätt får föreskriva att begäran om inhibition ska lämnas in tillsammans med överklagandet. Utgångspunkten för arbetet är att det svenska regelverket ska vara i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten om det inte finns starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen. Att föreskriva att en begäran om inhibition ska ges in samtidigt med överklagandet innebär både fördelar och nackdelar. En fördel är att handläggningen effektiviseras och att risken minskar för att verkställighetsåtgärder inleds innan domstolen har hunnit ta ställning till inhibitionsfrågan. Nackdelarna rör främst den enskildes rättssäkerhet. Med hänsyn till att överklagandefristen enligt den föreslagna ändringen endast kommer vara en vecka, och att förfarandet i möjligaste mån bör överensstämma med det som föreslås i utlänningslagen utifrån bestämmelserna i asylprocedurförordningen (se avsnitt 5.3.23) bör den nuvarande ordningen i 12 kap. 9 a § UtlL behållas. Det innebär att begäran om inhibition fortsatt ska ske inom överklagandefristen.

Av artikel 43.3 andra stycket följer att om den berörda personen inte har utövat sin rätt att begära suspensiv verkan, ska

³⁷⁸ Prop. 2016/17:150 s. 10: Alternativ a) innebär att ett överföringsbeslut som överklagas inte kan verkställas förrän en domstol har prövat överklagandet i sak medan alternativ b) och c) innebär att ett överföringsbeslut som har överklagats kan verkställas när en domstol har prövat frågan om inhibition. Det innebär att beslut kan verkställas snabbare med alternativ b) och c) än med alternativ a). Det som skiljer alternativ b) från alternativ c) är om inhibition ska prövas av domstolen ex officio (på eget initiativ) eller på begäran av den klagande.

³⁷⁹ Prop. 2016/17:150, s. 10.

överklagandet eller omprövningen av ett beslut om överföring inte avbryta verkställigheten av beslutet om överföring. Såsom bestämmelsen är utformad krävs inte komplettering i nationell rätt.

Beslut om inhibition

Enligt artikel 43.3 första stycket ska beslut om inhibition numera fattas inom en månad från den dag då begäran inkom till den behöriga domstolen. Bestämmelsen i förordningen är direkt tillämplig. Enligt motsvarande reglering i artikel 27 i Dublinförordningen skulle det ske inom en skälig tidsperiod. Enligt vad som gäller allmänt inom förvaltningsprocessrätten i svensk rätt bör domstolen, efter att ett yrkande om inhibition kommit in till domstolen, pröva inhibitionsfrågan skyndsamt. Hur lång tid en domstol kan dröja med att pröva ett yrkande om inhibition utan att överskrida kravet på skyndsam behandling är en bedömningsfråga. Mål om överföring enligt Dublinförordningen är dock ofta av begränsad omfattning och ska dessutom i sin helhet handläggas skyndsamt. I förarbetena i samband med den omarbetade Dublinförordningen konstaterades därför att skyndsamhetskravet i svensk rätt får anses tillräckligt för att uppfylla kraven i förordningen och att det inte fanns något skäl att fastställa en skälig tidsperiod inom vilken frågan om inhibition ska prövas.³⁸⁰ Detta har därför inte reglerats i svensk rätt tidigare och eftersom förordningen är direkt tillämplig krävs inte författningsändringar.

Övrigt

Av sista stycket i artikel 43.3 följer att om suspensiv verkan beviljas ska domstolen sträva efter att besluta i sak inom en månad från beslutet att bevilja suspensiv verkan. Såsom bestämmelsen är utformad krävs inte komplettering i nationell rätt.

När det gäller artikel 43.4 och 43.5 (rättsligt bistånd och biträde) faller den utanför utredningens uppdrag. Se i stället Miniminivåutredningens delbetänkande (SOU 2025:31).

³⁸⁰ Prop. 2016/17:150, s. 11.

Förvar inför en överföring

Kriterierna för förvarstagande i artikel 44 skiljer sig från Dublinförordningen. Möjligheten att använda förvar har utökats. Vid översynen av svensk rätt i förhållande till den omarbetade Dublinförordningen konstaterades att bestämmelsen som reglerar förvar (artikel 28 i Dublinförordningen) skiljer sig i vissa delar från svensk rätt. Det konstaterades vidare att enligt principen om EU-rättens företräde ska utlänningslagens bestämmelser om förvar inte tillämpas i mål eller ärenden om överföring enligt den omarbetade Dublinförordningen i den mån de avviker från förordningens bestämmelser (se även MIG 2015:5). Författningsändringar ansågs därför inte vara nödvändiga i dessa delar.³⁸¹ Precis som tidigare följer kriterierna för själva förvarstagandet direkt av artikel 44. Vidare får förvar fortsatt inte användas om det finns mindre ingripande alternativa åtgärder (se artikel 44.2 i asyl- och migrationshanteringsförordningen och artikel 28.2 i Dublinförordningen). Av praxis följer att bestämmelserna om uppsikt i utlänningslagen kompletterar Dublinförordningens bestämmelser genom att erbjuda just sådana alternativ till förvar (se MIG 2018:23).

I Förvarsutredningens slutbetänkande (SOU 2025:16) föreslås särskilda bestämmelser för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som har ansökt om internationellt skydd. Enligt utredningens förslag får en vuxen utlänning ställas under uppsikt eller tas i förvar under den tid han eller hon har rätt att vistas i Sverige i egenskap av sökande endast under vissa förutsättningar, däribland om förvarstagandet grundar sig på artikel 28 i Dublinförordningen. Denna hänvisning bör i stället avse asyl- och migrationshanteringsförordningen, se mer om detta i avsnitt 11.4.8. I övrigt krävs inga författningsändringar.

När det gäller de allmänna garantierna och villkoren för förvar hänvisar förordningen till det nya omarbetade mottagandedirektivet (vilket även gjorts tidigare). Det nya direktivets bestämmelser om förvar har delvis fått nytt innehåll. Se mer om detta i avsnitt 11.4.8–11.4.11.

³⁸¹ Prop. 2016/17:150, s. 12.

Informationsdelning inför överföring

Bestämmelserna om informationsdelning inför överföring återfinns numera i artiklarna 48–50.

När det gäller utbyte av relevant information innan en överföring verkställs har bestämmelsen till viss del ändrats. Av artikel 48 framgår det numera att den överförande medlemsstaten ska översända all information som behövs för att trygga de rättigheter och omedelbara särskilda behov som den person som ska överföras har (till skillnad mot tidigare då det skulle ske i den mån sådana uppgifter är tillgängliga för den behöriga myndigheten i enlighet med nationell rätt). Av artikel 48.3 följer liksom tidigare att informationsutbytet endast får ske mellan de myndigheter som anmälts till kommissionen via DubliNet. Som nämns ovan kommer förordningen om tillämpningsföreskrifter till Dublinförordningen ersättas av den genomförandeakt som har godkänts av kommissionen i juli 2025. Som tidigare upprättas standardformulär av kommissionen för översändande av nödvändiga uppgifter (artikel 48.4). Bestämmelsen föranleder inga författningsändringar.

En ny bestämmelse har tillkommit i artikel 49 som reglerar informationsdelning av säkerhetsrelevant information i samband med avisering om återtagande inför en överföring. Enligt denna bestämmelse ska behörig myndighet informera den mottagande medlemsstatens behöriga myndighet om förekomsten av sådan information (men inte själva innehållet i informationen). Själva informationsutbytet ska därefter ske mellan brottsbekämpande myndigheter eller andra behöriga myndigheter via lämpliga kanaler för sådant informationsutbyte. Möjligheten till informationsdelning finns redan idag, se t.ex. förordning (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete. Det är således endast en implementeringsfråga. Bestämmelsen föranleder därför inga författningsändringar.

Artikel 50 har samma syfte som tidigare, att säkerställa att särskilda medicinska behov tas om hand vid överföringar, men ger till skillnad från bestämmelsen i Dublinförordningen möjlighet till informationsdelning om det är nödvändigt för att skydda folkhälsan eller den allmänna säkerheten (artikel 50.2). Det får dock endast ske i syfte att tillhandahålla medicinsk vård eller behandling (artikel 50.1). Informationsdelning har skett sedan tidigare, se standardformulär för utbyte av hälsouppgifter i bilaga IX till

kommissionens genomförandeförordning.³⁸² Som tidigare nämnts har en ny genomförandeakt godkänts av kommissionen och det kommer även fortsättningsvis finnas standardformulär. Vidare bygger behandling av personuppgifter på unionsrätten (se även tillägget i artikel 72.1 när det gäller datasäkerhet och dataskydd). Det krävs inga författningsändringar.

10.4.7 Det administrativa samarbetet

Bedömning: Bestämmelsen i Migrationsverkets instruktion som anger verket som ansvarig myndighet bör uppdateras utifrån asyl- och migrationshanteringsförfordningen. Dessutom bör Polismyndighetens instruktion kompletteras så att även Polismyndigheten anges som behörig myndighet. Övriga bestämmelser kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 51–53, som reglerar administrativt samarbete, har till viss del fått ändrade lydelse. När det gäller artikel 52 om behöriga myndigheter (och resurser) ska, som tidigare, varje medlemsstat utan dröjsmål underrätta kommissionen om vilka behöriga myndigheter som är ansvariga för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen och eventuella ändringar. I Sverige är Migrationsverket ansvarig myndighet för att uppfylla skyldigheterna enligt Dublinförordningen, vilket framgår av både kommissionens förteckning över ansvariga myndigheter och myndighetens instruktion.³⁸³ Bestämmelsen i myndighetens instruktion bör ändras så att den i stället hänvisar till artikel 52.1.

³⁸² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 118/2014 av den 30 januari 2014 om ändring av förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat.

³⁸³ Europeiska unionens officiella tidning, C/2024/2126, *Myndigheter som ansvarar för att skyldigheterna enligt artikel 35 i förordning (EU) nr 604/2013 uppfylls* samt 12 § punkten 4 förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Även Rikspolisstyrelsen är anmäld som behörig myndighet.³⁸⁴ Rikspolisstyrelsen avvecklades 2014. I övergångsreglerna för avvecklingen av Rikspolisstyrelsen anges att det som är föreskrivet i lag eller annan författning om Rikspolisstyrelsen ska efter utgången av 2014 i stället tillämpas på Säkerhetspolisen, om det gäller en arbetsuppgift som Säkerhetspolisen ska handlägga enligt lag eller förordning eller enligt annat beslut av regeringen, och Polismyndigheten i övriga fall.³⁸⁵ Ansvar enligt Dublinförordningen framgår inte av respektive myndighets instruktion.

Eftersom även Polismyndigheten kan vara beslutsinstans gällande överföring ska myndigheten vara behörig myndighet. Eftersom förordningen inte anger uttryckligen vilka nationella myndigheter som ska vara ansvariga och inte heller pekar ut vilka slags myndigheter det rör sig om bör det framgå av Polismyndighetens instruktion.

Även om det är mer fokus på säkerhetsfrågor i asyl- och migrationshanteringsförordningen (i jämförelse med Dublinförordningen) är Säkerhetspolisen inte involverad i ärenden enligt förordningen på ett sådant sätt att myndigheten ska vara en sådan behörig myndighet som är ansvarig för att fullgöra skyldigheterna enligt förordningen.

Övriga bestämmelser är direkt tillämpliga och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser. Den nya regleringen som följer av artikel 54 innebär endast skyldigheter för asylbyrå.

10.4.8 Förlikningsförfarandet

Bedömning: Bestämmelsen i asyl- och migrationshanteringsförordningen om förlikning kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artikel 55 reglerar förlikningsförfarandet mellan medlemsstaterna. Bestämmelsen har fått ändrad lydelse, men är direkt tillämplig och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

³⁸⁴ Europeiska unionens officiella tidning, C/2024/2126, Myndigheter som ansvarar för att skyldigheterna enligt artikel 35 i förordning (EU) nr 604/2013 uppfylls.

³⁸⁵ 3 § lag (2014:580) med vissa bestämmelser med anledning av en ny organisation för polisen.

10.4.9 Solidaritetsreglerna

Bedömning: Bestämmelserna i asyl- och migrationshanteringsförordningen om solidaritetsmekanismer, förfarandekrav och ekonomiskt stöd från unionen kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 56–66 reglerar bl.a. den årliga solidaritetspoolen och vilka solidaritetsåtgärder som medlemsstaterna kan välja mellan samt det operativa genomförandet och samordningen av solidaritetsbidrag. Bestämmelserna är direkt tillämpliga och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

Artiklarna 67–71 reglerar själva förfarandet inför och efter omfördelning, förfarandet för (frivilliga) ansvarskompensationer, andra skyldigheter samt ekonomiskt stöd från unionen. Det kan särskilt nämnas att inför omfördelning kan den medlemsstat som ska ta emot den berörda personen välja att vid en personlig intervju kontrollera den information som den gynnade medlemsstaten har skickat (artikel 67.8). Den berörda personen ska informeras om intervjuens art och syfte och intervjun ska äga rum inom en vecka (i undantagsfall två veckor). Såsom bestämmelsen är utformad görs bedömningen att detta är direkt tillämpligt för Migrationsverket och det krävs därför inte kompletterande nationella bestämmelser.

Av artikel 68.4 följer att om en person som har beviljats internationellt skydd har omfördelats ska omfördelningsmedlemsstaten automatiskt bevilja internationell skyddsstatus i enlighet med den status som den gynnade medlemsstaten beviljat. Bestämmelsen är direkt tillämplig och det krävs därför inte kompletterande nationella bestämmelser.

Även i övrigt görs bedömningen att bestämmelserna är direkt tillämpliga.

10.4.10 De allmänna bestämmelserna

Bedömning: Asyl- och migrationshanteringsförordningens allmänna bestämmelser kräver inte författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Artiklarna 72–80 innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. datasäkerhet och dataskydd, tystnadsplikt, sanktioner samt beräkning av tidsfrister. Även om bestämmelserna inte omfattas av den jämförelsetabell som framgår av förordningens bilaga II motsvarar de artiklarna i slutet av Dublinförordningen (se artiklarna 38–47 med undantag för övergångsbestämmelsen i artikel 41). Bestämmelserna har i huvudsak motsvarande lydelse som tidigare och kräver inte kompletterande nationella bestämmelser.

10.4.11 Övriga författningsändringar

Förslag: Hänvisningar i författningar till Dublinförordningen ska ändras så att de avser asyl- och migrationshanteringsförordningen.

Skälen för förslaget

Med anledning av att Dublinförordningen ersätts av asyl- och migrationshanteringsförordningen finns det anledning att se över hänvisningarna i andra författningar. Hänvisningarna ska ändras så att de avser aktuell förordning. Detta gäller följande bestämmelser:

- 12 kap. 9 a § UtlL.
- 5 kap. 2 § föreslagna mottagandelagen (som ersätter 1 c § LMA).
- 5 kap. 4 § punkten 2 UtlF.

När det gäller 1 kap. 9 § UtlL har Miniminivåutredningen föreslagit ändring som innebär att paragrafen i stället hänvisar till asyl- och migrationshanteringsförordningen. Ändringen ska ske utifrån det förslag som Miniminivåutredningen lämnat, men eftersom det föreslås en ny inledande upplysningsbestämmelse i utlänningslagen gällande bl.a. denna förordnings benämning föreslås en reviderad lydelse.

Mottagandeutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2024:68) föreslagit en mottagandelag som ersätter LMA. Ändringsförslaget utgår från den föreslagna lagen.

I samband med att ett nytt 4 kap. införs i UtlL med bestämmelser som kompletterar asylprocedur- och skyddsgrundsförordningen (i stället för att genomföra de omarbetade asylprocedur- och skyddsgrundsdirektiven) föreslås att majoriteten av bestämmelserna i nuvarande 4 kap. UtlL upphävs. Eftersom asyl- och migrationshanteringsförordningen också är direkt tillämplig ersätts inte nuvarande upplysning i 5 kap. 1 c § första stycket UtlL.

