

## Hemställan om införande av bestämmelse om inhibition i vissa ärenden när det föreligger hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut

### Sammanfattning

Migrationsverket har tidigare påtalat behovet av att kunna förordna att verkställighet av ett utvisningsbeslut för tillfället inte får ske (inhibition) i ärenden där det finns verkställighetshinder och som t.ex. rör hot mot landets säkerhet eller misstankar om synnerligen grov brottslighet. I dagsläget är dessa möjligheter mycket begränsade och istället har Migrationsverket att bevilja dessa individer tidsbegränsade uppehållstillstånd, vilket av flera olika skäl är både olämpligt och orimligt.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i dessa situationer beviljas i princip med samma längd som ett uppehållstillstånd som ges till vissa skyddsbehövande. Med uppehållstillståndet följer en rad förmåner som t.ex. arbetstillstånd, folkbokföring och tillgång till det svenska välfärdssystemet. Det är enligt Migrationsverkets mening orimligt att individer som utvisats eftersom de bedöms utgöra säkerhetshot, eller för att de misstänks för synnerligen allvarlig brottslighet, ska tillåtas etablera sig i landet och ha samma rättigheter och förmåner som andra utlänningar som är bosatta i Sverige. I förlängningen kan detta innebära att inkomster eller medel ur den svenska välfärden används för att finansiera säkerhetshotande verksamhet.

En möjlighet att inhibera verkställigheten skulle även skapa bättre förutsättningar för ett effektivare verkställighetsarbete samt begränsa dessa individers möjligheter att resa inom Schengenområdet. Det är viktigt för säkerheten i Sverige, men även för alla EU-länder, att utlänningar som bedöms utgöra säkerhetshot lämnar medlemsstaternas territorium så snart det är möjligt och att deras möjligheter att resa inom territoriet begränsas för det fall de blir kvar i landet.

Från Migrationsverkets perspektiv är det därför angeläget att lagstiftningen justeras på så vis att Migrationsverket får möjlighet att i vissa fall inhibera verkställigheten av ett avlägsnandebeslut istället för att bevilja uppehållstillstånd.

### Bakgrund

I 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen (2005:716) finns regler om hinder mot att verkställa ett beslut om avlägsnande. Verkställighetshinder är ofta till sin natur sådana som medför att det även kan finnas ett skyddsbehov (4 kap. 1 och 2 §§

utlänningslagen). I de fall en utlänningsansökan åberopar ett skyddsbehov, och det föreligger verkställighetshinder, kommer således utlänningsansökan i normalfallet också anses vara flykting eller alternativt skyddsbehövande och få en statusförklaring och ett uppehållstillstånd på denna grund.

I vissa ärendekategorier förekommer dock att utlänningsansökan inte får en statusförklaring och uppehållstillstånd även om ett skyddsbehov föreligger. Det rör sig t.ex. om ärenden där Säkerhetspolisen förordar en viss utgång av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, s.k. säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen. Det kan också röra sig om utlänningsansökningar som har skyddsbehov men som utsluts från att vara skyddsbehövande eftersom det finns anledning att anta att de gjort sig skyldiga till t.ex. krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten eller grova brott (4 kap. 2 b-c §§ utlänningslagen). I dessa fall meddelas ett avlägsnandebeslut - som det sedan finns hinder mot att verkställa.

I en sådan situation går beslutet om avlägsnande inte att verkställa och utlänningsansökan kommer att bli kvar i landet (ibland används begreppet *tolerated stay*).

Migrationsverket har tidigare bedömt att det finns visst stöd i förarbetena för att i dessa situationer meddela anstånd med verkställigheten istället för att ge ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Migrationsöverdomstolen delade dock inte denna bedömning och konstaterade i MIG 2018:21 att det saknas uttryckligt lagstöd för att meddela anstånd med (eller inhibera) verkställigheten. Migrationsöverdomstolen uttalade dock att det finns goda grunder för de invändningar som förts fram mot att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen noterade också i domen att det vid detta tillfälle pågick en översyn av bl.a. säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (*Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*<sup>1</sup>).

Migrationsverket lyfte därefter frågan<sup>2</sup> inom ramen för utredningen *Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*, men frågan kom inte att beröras där. Under år 2020 fördes diskussioner om att införa en möjlighet till inhibition i stället för uppehållstillstånd vid verkställighetshinder. Detta bl.a. med anledning av MIG 2018:21 och Migrationsverkets skrivelse. Trots detta saknas det alljämt lagstöd för att besluta om inhibition av verkställigheten istället för uppehållstillstånd.

Migrationsverket och Säkerhetspolisen har genom sin samverkan sett att antalet individer som bedömts utgöra säkerhetshot, men som inte kan utvisas för tillfället och blir kvar i landet med uppehållstillstånd, ackumuleras över tid. De föreslagna författningsändringarna skulle bidra till att öka Sveriges förmåga att reducera säkerhetshot kopplade till individer som befinner sig i landet.

Antalet ärenden som det är fråga om är inte obetydligt. Sedan 2020 har ett sjuttioal personerna som bedömts utgöra säkerhetshot beviljats tidsbegränsade

---

<sup>1</sup> Ju 2018:08, Dir 2018:89 och SOU 2020:16.

<sup>2</sup> Skrivelse 2020-02-06, Migrationsverkets diarienummer 1.1.2-2020-3704.

uppehållstillstånd. Om man därtill räknar in individer som uteslutits för att de misstänks för allvarlig brottslighet rör det sig om ungefär 340<sup>3</sup> personer.

I de rättsakter inom asyl- och migrationsområdet som nu förhandlas inom EU har intresset att förhindra hot mot medlemsstaternas ordning och säkerhet ett framträdande utrymme. En sådan ordning som nu föreslås skulle således bidra ytterligare till, och gå i linje med, EU:s arbete för att garantera och förbättra säkerheten inom unionen.

Migrationsverket vill därför på nytt lyfta fram behovet av lagändring.

## Rättsliga utgångspunkter

### Säkerhetsärenden

Av 1 kap. 7 § utlänningslagen framgår att säkerhetsärenden enligt utlänningslagen är ärenden där Säkerhetspolisen - av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet - förordar t.ex. att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring. Säkerhetspolisen har genom regleringen i 1 kap. 7 § utlänningslagen getts en särskild ställning som remissinstans i utlänningsrätten. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att förhindra att personer som är, eller kan bli, ett säkerhetshot mot Sverige uppehåller sig eller etablerar sig i landet. Bedömningen av om en utlänning på ett eller annat sätt utgör ett säkerhetshot ankommer alltså framför allt på Säkerhetspolisen, i egenskap av expertmyndighet vad gäller säkerhetshot (jfr. SOU 2020:16 s. 170).

### Uteslutandeärenden

Uteslutanderegulverket – *exclusion* – bygger på principen att förövare som begår de mest allvarliga brotten inte förtjänar skydd.<sup>4</sup> Asylrätten ska således inte hjälpa förövare att fly och att undvika lagföring. Personer som lämnat sitt hemland ska inte heller behöva ”möta förövarna på gatan” i det land de beviljats skydd.

De brott som kan leda till uteslutande är bl.a. brott mot freden, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten, gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser eller grova icke-politiska brott. Detta inkluderar även utlänningslagar som anstiftat eller på annat sätt deltagit i sådan brottslighet (4 kap. 2 b-c §§ utlänningslagen).

Att en utlänning uteslutits påverkar även bedömningen i andra delar av prövningen enligt utlänningslagen, t.ex. kan detta medföra att utlänningslagarna anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet (MIG 2017:11 och EU-domstolens dom den 2 maj 2018 i de förenade målen i C-331/16 och C-366/16, p. 46).

---

<sup>3</sup> Siffran inkluderar även individer som vägrats flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd enligt 4 kap. 3 § andra stycket och 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

<sup>4</sup> Se bl.a. EASO, *Judicial analysis: Ending international protection*, Second edition 2021, s. 14.

### **Alternativ vid verkställighetshinder**

Enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I förarbetena till utlänningslagen uttalar regeringen bl.a. att det i vissa fall kan vara motiverat att istället besluta om anstånd av verkställigheten till en tidpunkt när verkställighet är möjlig, t.ex. med hänsyn till utlänningens hälsotillstånd. Då det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen ske utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet (prop. 2004/05:170 s. 282 f.).

I förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som syftade till att genomföra skyddsgrundsdirektivet anförde regeringen bl.a. följande. Om det föreligger verkställighetshinder eller om det senare visar sig att verkställighet inte kan ske, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på fall då det före ett avvisnings- eller utvisningsbeslut visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under viss tid. Om verkställighetshindret bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige kan ett uppehållstillstånd istället ges med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Det bör inte införas någon särskild grund för uppehållstillstånd för utlänningar som har begått sådana handlingar att de är uteslutna från flyktingskap och från att anses som annan skyddsbehövande. Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och synnerligen ömmande omständigheter ger tillräckliga möjligheter att hantera angivna situationer (prop. 2009/10:31 s. 108 f.).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2018:21 ansett att det finns goda argument mot att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när det rör sig om utlänningar som uteslutits eller utgör ett säkerhetshot. Utlänningslagen innehåller dock, till skillnad från lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (nedan LSU) och även tidigare motsvarande lag, inte någon bestämmelse som uttryckligen medger detta<sup>5</sup>. Utan stöd i lag är det enligt Migrationsöverdomstolen inte lämpligt att meddela anstånd med verkställigheten av ett utvisningsbeslut när det inte är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske. I ett sådant fall kan i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.

Eftersom verkställighetshindren i dessa situationer ofta är sådana att det inte är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske saknas det därmed möjligheter för Migrationsverket att besluta om inhibition av verkställigheten. Den enda möjligheten som finns är att bevilja ett uppehållstillstånd.

### **Lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU)**

Ytterligare en ärendekategori där Säkerhetspolisen har en särställning inom utlänningsrätten är ärenden som handläggs enligt LSU.

Lagen är ett ansökningsförfarande där Säkerhetspolisen, hos Migrationsverket, kan ansöka om att en utlänning ska utvisas från Sverige. En utlänning kan utvisas

---

<sup>5</sup> Lagen trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersatte dåvarande lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Se bl.a. prop. 2021/22:131.

enligt 2 kap. 1 § LSU om det med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas att denne kan komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (punkten 1) eller om denne kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet (punkten 2). Det är således fråga om ärenden där utlänningar utgör allvarliga säkerhetshot, s.k. *kvalificerade säkerhetsärenden*.

Av 2 kap. 13 § LSU framgår att inte heller ett beslut om utvisning enligt LSU får verkställas om det finns ett sådant hinder mot verkställigheten som anges i 12 kap. 1-3 a §§ utlänningslagen. I LSU är däremot huvudregeln, om det föreligger verkställighetshinder, att den beslutande myndigheten ska förordna om att utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition), se 2 kap. 14 §. Om det finns särskilda skäl får den beslutande myndigheten i stället bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd giltigt i högst ett år.

Att lagstiftaren anser att inhibition ska vara huvudregeln motiveras i förarbetena med att de utlänningar som utvisningsbesluten gäller inte har rätt att vistas i Sverige av den orsaken att de anses utgöra allvarliga samhällshot. Dessa individer bör därför inte få de rättigheter som är förenade med ett uppehållstillstånd. De bör inte heller ges möjligheterna att resa fritt inom EU, vilket är möjligt för en individ som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det är viktigt för säkerheten i Sverige, men också i andra EU-länder, att en utlänning som kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka i terrorismrelaterad brottslighet eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet lämnar landet så snart det är möjligt. Om utlänningen beviljas ett uppehållstillstånd kan det, även om det är tidsbegränsat, hindra att utvisningsbeslutet verkställs direkt när verkställighetshindret upphör. Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd bör dock finnas kvar, men den ska bara tillämpas i undantagsfall när det i det enskilda fallet finns särskilda skäl (prop. 2021/22:131 s. 92 f. och SOU 2020:16 s. 261 f.).

### **Behov av en ny bestämmelse i utlänningslagen**

Som framgår av förarbetena till LSU anser lagstiftaren att inhibition ska vara huvudregeln när det finns verkställighetshinder och det rör sig om individer som bedöms utgöra allvarliga säkerhetsrisker. Enligt Migrationsverkets mening gör sig samma argumentation gällande då det rör utlänningar vars ärenden handläggs som säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, och utlänningar som uteslutits från att vara skyddsbehövande. Detta talar för att huvudregeln även i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen, eller i fall då en person uteslutits, bör vara att verkställigheten inhiberas. Det bör under alla omständigheter införas en sådan möjlighet i utlänningslagen. Det kan i sammanhanget påpekas att även Migrationsöverdomstolen i MIG 2018:21 uttalat att det finns goda grunder för de invändningar som förts fram mot att bevilja uppehållstillstånd i en liknande situation.

Migrationsverket kommer nedan kortfattat utveckla skälen för en sådan lagändring.

Det kan dessförinnan understrykas att på samma sätt som att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas under tiden då ett uppehållstillstånd gäller, så får inte avlägsnandebeslutet verkställas under den tid som det finns ett beslut om inhibition. Därmed respekteras bl.a. förbudet mot non-refoulement och artikel 3 i

Europakonventionen även om en möjlighet till inhibition införs. Att respektera dessa principer, och absoluta verkställighetshinder, är centralt och utgångspunkten vid handläggning av samtliga utlänningsärenden.

### **Betydelsen av ett uppehållstillstånd**

Personer som beviljas skydd i Sverige som alternativt skyddsbehövande får uppehållstillstånd i Sverige som gäller i 13 månader. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen är som regel ett-åriga. Redan av denna anledning kan det ifrågasättas om det är rimligt att en utlänning som egentligen ska lämna landet eftersom denna utgör en säkerhetsrisk, eller är utesluten, beviljas ett uppehållstillstånd med i det närmaste samma tillståndslängd som en utlänning som är skyddsbehövande.

Ett uppehållstillstånd i Sverige ger tillgång till flertalet rättigheter. Den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige kan bli folkbokförd. Att giltighetstiden för ett uppehållstillstånd understiger ett år utgör inte hinder för folkbokföring (HFD 2017 ref 32). Med folkbokföring följer flertalet förmåner, bl.a. att kunna beviljas ett svenskt identitetskort (1 § lagen [2015:899] om identitetskort för folkbokförda i Sverige). Med detta har en person möjlighet att resa och även att erhålla ett svenskt körkort. En person som får ett uppehållstillstånd i Sverige omfattas i princip även av rätten till bosättningsbaserade förmåner och sjukvård. Då en person beviljas uppehållstillstånd beviljas normalt även arbetstillstånd. Det kan ifrågasättas om en utlänning som ska avlägsnas från Sverige av t.ex. skäl som är hänförliga till rikets säkerhet bör ha möjlighet att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, samt få pensionsgrundande inkomster, under den tid beslutet inte går att verkställa. Detta kan bl.a. försvåra en framtida verkställighet och innebära ett ekonomiskt stöd till den säkerhetshotande verksamhet som utlänningen kan bedriva eller vilja gynna. Med ett arbetstillstånd har utlänningen dessutom möjlighet att beviljas arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, såsom sjukpenning och inkomstrelaterad sjukersättning.

Migrationsverket anser generellt att det är problematiskt att personer som uteslutits eller bedömts utgöra ett säkerhetshot får uppehålls- och arbetstillstånd som medför att de kan folkbokföra sig, arbeta och ta del av välfärdsförmåner i Sverige. Detta medför att de stärker sin etablering i landet samtidigt som de omfattas av ett beslut om avlägsnande som ska verkställas skyndsamt. Till detta kommer ytterligare aspekter som att medel ur den svenska välfärden kan komma att användas för att stödja säkerhetshotande verksamhet.

### **Passkravet**

Av 2 kap. 1 § utlänningslagen följer att alla utlänningsresenärer som reser in och vistas i Sverige ska ha pass. I bl.a. 2 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) finns flera undantag från denna huvudregel, utlänningsresenärer som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen är dock inte undantagna från passkravet. Av MIG 2007:30 följer vidare att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas om utlänningen saknar pass.

Om en utlänning som utvisats saknar hemlandspass (eller möjlighet att skaffa sådant), och förutsättningarna är sådana att ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen ska beviljas, behöver Migrationsverket alltså även utfärda ett främlingspass till utlänningen. Det innebär att personen kommer få en svensk

resehandling som kan användas vid resor bl.a. inom Schengenområdet och även tas emot av Sverige vid en eventuell återkomst.

Det är inte lämpligt att personer som avvisas eller utvisas på grund av att dessa utslutits eller ansetts utgöra säkerhetsrisker beviljas svenska resehandlingar (se även bl.a. SOU 2020:16 s. 569 ff.). Migrationsverket föreslår därför att även utlänningsförordningen ändras så att utlänningar med beslut om inhibition inte behöver pass för vistelse i landet.

### **Skyndsamt verkställighetsarbete**

En person som erhållit ett avlägsnandebeslut ska lämna landet. Detta är extra tydligt i ärenden där grunden för avlägsnandebeslutet är att utlänningen utgör en säkerhetsrisk, eller då denna har utslutits från att anses vara skyddsbehövande. Vad gäller säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen finns ett lagstadgat skyndsamhetskrav i 1 kap. 13 § samma lag. I dessa ärenden är utgångspunkten således inte bara att utlänningen ska lämna landet utan även att detta ska ske så snart som möjligt. En möjlighet att inhibera verkställigheten istället för att bevilja uppehållstillstånd skulle skapa förutsättningar för en effektivare hantering av verkställigheten av avlägsnandebeslutet vid den tidpunkt då hindret mot verkställighet har upphört.

Migrationsverket har i sin tidigare skrivelse argumenterat för att det inte är möjligt att registrera en individ i Schengen informationssystem (SIS) samtidigt som denna har ett gällande uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Det kan noteras att de nya SIS-förordningarna medför att detta argument sannolikt inte längre gör sig gällande. Det kommer numera, enligt Migrationsverkets bedömning<sup>6</sup>, vara möjligt att i SIS registrera att en utlänning omfattas av ett återvändandeförfarande i Sverige med tillhörande återreseförbud (artikel 3 - återvändande) samtidigt som ett svenskt uppehållstillstånd beviljas. Återvändandeförfarandet registreras då i SIS som uppskjutet – *postponed*. Det kommer även vara möjligt att komplettera spärrarna med en ”hotmarkering” som påvisar att utlänningen bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Andra medlemsstater kommer således numera kunna se att utlänningen i fråga är utvisad med återreseförbud och att personen bedömts utgöra ett säkerhetshot även om personen blir kvar på territoriet med uppehållstillstånd.

Detta innebär dock inte att problematiken med ett beviljat uppehållstillstånd ur verkställighetshänseende kommer att försvinna. En utlänning som får ett uppehållstillstånd i Sverige har en principiell rätt till inresa och vistelse i Sverige, samt möjligheter att resa inom medlemsstaternas territorium. Att återkalla ett beviljat uppehållstillstånd är en process som kräver att beslut meddelas och att beslutet får laga kraft. Fram tills den tidpunkt då återkallelsebeslutet får laga kraft kommer utlänningen att ha ett gällande uppehållstillstånd i Sverige, varför ett beslut om utvisning inte kan verkställas. Ett beslut om inhibition är av en annan karaktär och kan upphävas med omedelbar verkan.

---

<sup>6</sup> Se avsnitt 6 i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande; RS/002/2023, Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS).

Om en utlänning med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen lämnar medlemsstaternas territorium ska spärren om återvändande växlas till en spärr om nekad inresa (artikel 24 – nekad inresa och vistelse). Detta kräver att det finns en av myndigheter konstaterad utresa. Det är svårt att förutse hur en situation då en utlänning med en samtidigt gällande artikel 24-spärr och giltigt uppehållstillstånd, som försöker resa in i Schengenområdet, kommer att hanteras vid en yttre gräns. Om denna situation skulle uppstå vid en svensk gräns är våra möjligheter att neka inresa sannolikt mycket begränsade. Den lösning som står till buds är att Migrationsverket under utlänningsens utlandsvistelse hinner meddela ett lagakraftvunnet beslut om återkallelse av uppehållstillståndet. Det kan i sammanhanget noteras att det i situationer då utlänningsen i fråga befinner sig utomlands finns tidsödande svårigheter ur ett delgivningsperspektiv. Om beslut om inhibition meddelas, och utlänningsen inte längre är kvar i landet, finns det inte längre någon verkställighet att inhibera och beslutet kan upphävas av denna anledning.

Utöver ovanstående är det av vikt att framhålla att samrådsförfarandet sannolikt innebär att en medlemsstat inte kommer att kunna ha en spärr i SIS samtidigt som en annan beviljar ett uppehållstillstånd. Om Sverige avser bevilja ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder för en utlänning som redan är spärrad i SIS av en annan medlemsstat kommer samrådsförfarandet medföra att den andra medlemsstaten först måste radera spärren.

### **Sammanfattning**

Migrationsverket vill sammanfattningsvis understryka att det alljämt finns flera starka skäl för att i utlänningslagen införa ett uttryckligt alternativ till tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder för personer som utesluts eller anses utgöra säkerhetshot, nämligen att istället skjuta upp verkställigheten av ett utvisningsbeslut (inhibition). Detta bör enligt verkets mening vara huvudregeln då det rör sig om individer som är uteslutna eller som av Säkerhetspolisen bedömts utgöra säkerhetsrisker.

### **Angränsande frågor**

Migrationsverket vill därutöver passa på att föra fram vissa angränsande frågor som bör lyftas och utredas inom ramen för en eventuell översyn av lagstiftningen i denna del.

### **Utlänningslagen**

Utöver en regel om inhibition bör kompletterande regler om upphävande och omprövning av inhibition införas (jfr. 2 kap. 15 § och 18 § LSU). Det bör också finnas upplysningsregler/hänvisningar till inhibitionsregeln i relevanta bestämmelser, t.ex. i 5 kap. 11 § och 12 kap. 18 § utlänningslagen.

I 9 kap. 4 § utlänningslagen finns reglerat när en utlännings pass kan omhändertas. Denna regel bör kompletteras med en möjlighet att omhänderta pass och identitetshandlingar under tiden ett beslut om inhibition gäller.

Då beslut om inhibition blir ett beslut i sak bör detta vara överklagbart enligt 14 kap. utlänningslagen. Säkerhetspolisen bör ha möjligheter att överklaga ett beslut om inhibition i säkerhetsärenden och även agera part i överklagandeprocessen i de



fall enskild överklagar. 1 kap. 7 § utlänningslagen kan kompletteras på så sätt att ett ärende om inhibition enligt detta förslag blir ett säkerhetsärende om det är kopplat till ett beslut om utvisning som fattats i ett säkerhetsärende. På så sätt får Säkerhetspolisen partsställning i överklagandeprocessen enligt 16 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen. Ärenden om inhibition bör även tas upp i 14 kap. 11 § utlänningslagen.

För att förtydliga gränssnittet till andra regler om uppehållstillstånd efter ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut bör det regleras att utlänningar som omfattas av inhibition enligt nu föreslagen regel ska vara hänvisade enbart till regeln om inhibition, och således inte omfattas av bestämmelserna i t.ex. 5 kap. 15 a § eller 12 kap. 18 § och eventuellt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

### ***Brottsutvisade***

Migrationsverket har i sitt remissvar rörande utredningen – Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)<sup>7</sup> framfört att lagstiftaren bör överväga att införa en liknande ordning med möjligheter till inhibition även för brottsutvisade. Enligt Migrationsverkets mening är många av de argument som förts fram ovan relevanta även för utlänningar som utvisas från Sverige på grund av brott enligt 8 a kap. utlänningslagen. Migrationsverket anser därför att regeringen bör överväga att införa motsvarande regler beträffande brottsutvisade.

### **Utlänningsförordningen (2006:97)**

Som nämnts ovan bör 2 kap. utlänningsförordningen ändras så att utlänningar med beslut om inhibition inte behöver pass vid vistelse i landet.

I 5 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen finns regler om undantag från kravet på arbetstillstånd för asylsökande. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller undantaget fram tills utlänningen lämnar landet eller beviljas uppehållstillstånd. Undantaget upphör också att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft.

En utlänning som omfattas av undantaget i 5 kap. 4 § första stycket utlänningsförordningen, och som utvisas och får ett beslut om inhibition, kommer inte att lämna landet eller få uppehållstillstånd. Eftersom beslutet om avvisning eller utvisning inte kan verkställas är det inte heller fråga om medverkan till verkställighet. Utlänningen kommer därför fortsatt att omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd.

5 kap. utlänningsförordningen bör därför kompletteras på så sätt att utlänningar med inhiberade beslut om utvisning inte längre omfattas av undantagen från kravet på arbetstillstånd.

### **Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.**

#### ***Personkretsbedömningen***

En del av de personer som frågan gäller har tidigare varit asylsökande och förlorat rätten till ersättning enligt 11 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (nedan LMA). Om verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning

---

<sup>7</sup> Daterat 2021-09-20, Migrationsverkets diarienummer 1.4.1-2021-14016.

inhiberas eller om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen beviljas kommer dessa personer att med stöd av 11 a § samma lag att återinträda i LMA.

En del av de personer som denna fråga gäller har varit asylsökande och omfattas fortfarande av LMA när verkställighetshindret uppkommer. En del personer kan ha varit folkbokförda och ha haft rätt till bosättningsbaserade förmåner p.g.a. ett tidigare beviljat uppehållstillstånd. Dessa kommer inte att kunna inträda i LMA. En del personer kan ha varit utresta ur landet efter att ha fått en tidigare asylansökan prövad. De kommer inte heller att kunna återinträda i LMA.

Sammantaget medför reglerna i LMA att det måste göras individuella bedömningar. Vissa personer kommer med befintlig lagstiftning att få rätt till bistånd enligt LMA, andra inte.

Vad särskilt gäller boende kan det uppstå problem om dessa individer omfattas av LMA enligt befintlig lagstiftning och biståndet även kräver rätt till boende (3 § och 13 § LMA). Migrationsverket gör bedömningen att det inte är i enlighet med mottagandedirektivets<sup>8</sup> krav att ge personer med lagakraftvunna utvisningsbeslut rätt till boende i samma lokaler som det finns sökande av internationellt skydd. Migrationsverkets boenden är avsedda för temporära vistelser av personer som söker skydd. Migrationsverkets boenden är inte avsedda för längre tids vistelser av personer som har lagakraftvunna utvisningsbeslut p.g.a. att de misstänks för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra säkerhetshot.

Detta problem kan dock lösas genom särskilda boenden. Lagtexten bör dock indikera att det är särskilda boenden för att inte riskera att personkretsen sammanblandas med asylsökande m.fl.

#### ***Att överväga vid införande av en inhibitionsregel***

Personer som inte har rätt till bosättning men inte kan utvisas har inte rätt att arbeta i Sverige. De bör dock ha rätt till någon form av reglerad ersättning för sin försörjning och även boende. En fördel med att bevilja någon form av boende är att verkställande myndighet ges bättre möjligheter att aktivt fortsätta arbeta med återvändandet.

Om man lägger in den aktuella gruppen som en egen personkrets i 1 § LMA kan samtliga beviljas ersättning enligt LMA. Migrationsverket överlämnar till regeringen att avgöra vilka former av bidrag som bör utgå till gruppen.

De förlorar då rätten till:

- försörjningsstöd och vissa andra sociala insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453)
- socialförsäkringsförmåner som bosatt enligt 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Vård till den aktuella gruppen bör kunna utgå med stöd av lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Det kommer sannolikt att behövas någon form av tilläggsreglering i ett flertal lagar.

#### **Folkbokföringslagen (1991:481)**

Det kan förekomma att utvisningsbeslut meddelas av personer som redan varit bosatta i Sverige med uppehållstillstånd, och som således redan är folkbokförda. Om syftet då är att dessa personer inte ska behålla bosättningsbaserade förmåner så bör de som är folkbokförda avregistreras från folkbokföringen.

Bestämmelsen i 20 § folkbokföringslagen ger inte stöd för att direkt avregistrera dem. Man kan ta hänsyn till att de inte har uppehållstillstånd men om deras utvisningsbeslut är iniberat kommer de sannolikt att vara fortsatt folkbokförda. Personer med uppehållstillstånd p.g.a. verkställighetshinder kommer inte med dagens lagstiftning att avregistreras från folkbokföringen.

Det måste säkerställas att det finns möjligheter att avföra personer som varit folkbokförda i landet, men som senare utvisas men blir kvar i landet på grund av ett beslut om inhibition, från folkbokföringen. Migrationsverket förespråkar därför att även reglerna i folkbokföringslagen bör ses över.

Detta ärende har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Maria Källberg och verksjuristerna Helene Hedebris och Lolita Eriksson. I beredningen av ärendet har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik  
Generaldirektör

#### **Bilaga:**

- RS/002/2023 - Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS)

# Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS)

RS/002/2023



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

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

## Fakta om rättsliga ställningstaganden

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

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

# Innehållsförteckning

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

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

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

# 1 Rättsliga bedömningar gällande SIS-relaterade frågor

## 1.1 Syfte och indelning

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

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

Respektive område innehåller en sammanfattning.

## 1.2 Definitioner

Med SIS-förordningarna avses:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (*polisförordningen*),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (*gränsförordningen*), och
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (*återvändandeförordningen*).

## 1.3 Avgränsningar

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



## 2 Genomförandeakter

### 2.1 Sammanfattning

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

### 2.2 Tolkning och bedömning av Kommissionens framtagna genomförandeakter

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

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

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

## 3 SIS-sökning

### 3.1 SIS-sökningarnas ”giltighetstid”

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

En SIS-sökning *måste alltid ske*;

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

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

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

SIS-sökning *måste alltid ske*;

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

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

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

## **3.2 Polisens gränssnitt SÖKES**

### **3.2.1 Sammanfattning**

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

### **3.2.2 Frågeställning**

Ska Migrationsverket använda sig av Polismyndighetens sökgränssnitt SÖKES?

### **3.2.3 Rättslig bedömning**

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

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

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

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

## 4 Träffrapportering

### 4.1 Sammanfattning

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

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

### 4.2 Träffrapportering

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

#### 4.2.1 Träffrapportering till Polismyndigheten

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

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

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

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

#### 4.2.2 Registrering av träff i Migrationsverkets ärenden

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

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

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

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

#### **4.2.3 Träffrapportering till annan medlemsstat och gällande svenska registreringar**

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

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

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

### **4.3 Fråga om acceptansnivå i samband med träffrapportering**

#### **Sammanfattning**

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

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

### **Frågeställning**

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

### **Rättslig bedömning**

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

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

## **5 Tidsfrister**

### **5.1 Sammanfattning**

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.4 Tidsfrister som saknar tidsangivelse – hur ska detta hanteras?

### 5.4.1 Frågeställning

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

### 5.4.2 Rättslig bedömning

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

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

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

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



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

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

## 6 Postponed/Uppskjutet avlägsnande

### 6.1.1 Sammanfattning

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

### 6.1.2 Frågeställning

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

### 6.1.3 Rättslig bedömning

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## 7 Radering och växling

### 7.1.1 Sammanfattning

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

---

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

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

Oavsett måste frågan om samverkan godkännas av Migrationsverkets resursägare.

### **7.1.2 Frågeställning**

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

### **7.1.3 Rättslig bedömning**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8 Loggning

### 8.1 Loggning inom ramen för SIS processen<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> DS 2019:27, sidorna 86ff

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

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

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

### **8.1.1 Loggningsansvar**

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

## **9 Automation**

### **9.1 Sammanfattning**

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

### **9.2 Frågeställning**

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

### **9.3 Rättslig bedömning**

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

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

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

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

### **9.3.1 Avtalsreglering av automation inom ramen för personuppgiftsbiträdesförhållanden.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **10 Efterlevnad av dataskyddsregler inom ramen för SIS-processerna**

### **10.1.1 Sammanfattning**

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

### **10.1.2 Frågeställning**

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

### **10.1.3 Rättslig bedömning**

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

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



## 11 Användning av SIS inom ramen för medborgarskapsprocessen

### 11.1 Ska SIS-kontroll göras inom ramen för medborgarskapsprocessen?

#### 11.1.1 Sammanfattning

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

#### 11.1.2 Frågeställning

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

#### 11.1.3 Rättslig bedömning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **11.1.4 Frågeställning**

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

#### **11.1.5 Rättslig bedömning**

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

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

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

## 12 Övergångsbestämmelser

### 12.1 Sammanfattning

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

### 12.2 Frågeställning

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

### 12.3 Rättslig bedömning

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

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

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

## 13 Nödvändigheten av att behandla Schengen-id

### 13.1 Sammanfattning

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

### 13.2 Frågeställning

Behöver Schengen-ID behandlas?

### 13.3 Rättslig bedömning

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

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

### 14.1 Sammanfattning

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

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

## 14.2 Frågeställning

Kan Polismyndigheten bistå Migrationsverket med radering och växling i SIS?

## 14.3 Rättslig bedömning

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

# 15 Informationssäkerhet

## 15.1 Sammanfattning

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

## 15.2 Nödvändiga informationssäkerhetsåtgärder

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

## 15.3 Kontrollövningar

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

## 16 Korrelations-ID

### 16.1 Sammanfattning

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

### 16.2 Frågeställning

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

### 16.3 Rättslig bedömning

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

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

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

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

## 17 Statistik

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

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