

Justitiedepartementet

Betänkandet Vissa åtgärder för förstärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Ju 2024/02572

Sammanfattning

Kammarrätten motsätter sig utredningens bedömning av de rättsliga förutsättningarna för provtagning med tvång (12.3.2). Kammarrätten menar att det påtvingade kroppsliga ingrepp som en provtagning innebär inte är motiverade med hänsyn till ändamålet med en sådan provtagning.

Kammarrätten har vidare några synpunkter av lagteknisk karaktär på förslagen till lag om ändring i utlänningslagen och lag om ändring i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Kammarrätten instämmer i övrigt i utredningens förslag och bedömningar. Beträffande utredningens bedömningar förtydligar kammarrätten att kammarrätten inte närmare har granskat utredningens alternativa förslag i fråga om användning av dna i utlänningsärenden (8.5).

Förslag som inte föranleds av utredningens överväganden (8.5)

Kammarrätten instämmer i utredningens bedömningar i fråga om användning av dna i utlänningsärenden (8.3 och 8.4). Mot den bakgrunden har kammarrätten inte närmare granskat författningsförslagen, författningskommentarerna och konsekvensanalysen i avsnitt 8.5. En sådan granskning som ett remissförfarande syftar till låter sig enligt kammarrättens uppfattning inte göras vid avsaknad av en allmän motivering som talar för förslagen och bedömningarna.

Rättsliga förutsättningar för provtagning med tvång (12.3.2)

Det uppdrag som utredningen har haft har aktualiserat svåra avvägningar mellan motstående intressen. Som framgår av direktiven till utredningen ska förslagen syfta till att stärka återvändandeverksamheten. Med detta avses enligt direktiven bl.a. att avlägsnandebeslut ska verkställas så snabbt som möjligt. Av direktiven framgår samtidigt att åtgärderna för ett sådant

effektivt verkställighetsarbete noga måste vägas mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det talas därvid bl.a. om att skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten samt att bestämmelserna om dataskydd och om sekretess ska beaktas.

Som antytts i sammanfattningen ovan anser kammarrätten, givet det uppdrag utredning har haft, att utredningens avvägningar ger stöd för utredningens förslag och bedömningar. Kammarrätten instämmer därför i utredningens förslag och bedömningar med undantag från bedömningen av de rättsliga förutsättningarna för provtagning med tvång (12.3.2).

En generell aspekt på bestämmelser som anger förutsättningarna för den typ av åtgärder som är aktuella i betänkandet och som utredningen föreslår, är att det finns en tendens till övertro på bestämmelsernas träffsäkerhet. Detta blir ett bekymmer vid tillämpningen av bestämmelserna eftersom konsekvenserna vid en så att säga felaktig tillämpning blir allvarliga för den enskilde. Ett viktigt element i den typen av intresseavvägningar som utredningen har haft att göra är därför möjligheterna till kompensation för den enskilde.

Ett effektivt och förutsägbart system för kompensation mildrar effekterna av sådana kränkningar som en felaktig tillämpning i det enskilda fallet kan leda till. Kammarrätten anser därför att det i det fortsatta arbetet med utredningens förslag och bedömningar bör tydliggöras vilken tillgång till effektiva kompensatoriska medel som kan aktualiseras vid tillämpningen av samtliga de förslag som utredningen har lämnat. Att ett sådant tydliggörande saknas i avsnittet om provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut (12) får dessutom betydelse för kammarrättens inställning till utredningens bedömning av de rättsliga förutsättningarna för provtagning med tvång (12.3.2).

Till skillnad från utredningen anser kammarrätten att det sammantaget inte är godtagbart i ett demokratiskt samhälle att tillgripa provtagning med tvång i de situationer och på de skäl som utredningen beskriver. De situationer som regleringen om provtagning med tvång tar sikte på gäller typiskt sett extraordinära förhållanden; det handlar om sjukdomar som är allmänfarliga i smittskyddshänseende. Att intresset av ett effektivt verkställighetsarbete i sådana situationer inte kan tillgodoses fullt ut framstår snarare som en följdenlig konsekvens av de extraordinära förhållandena.

För att få till stånd en rättvisande avvägning mellan intresset av ett effektivt verkställighetsarbete och den enskildes skydd för i sammanhanget relevanta fri- och rättigheter anser kammarrätten att omständigheterna i avvägningen behöver konkretiseras. Det handlar om att det behöver tydliggöras i vilken omfattning ett mindre effektivt verkställighetsarbete under en sannolikt övergående tid med extraordinära förhållanden påverkar migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet. Det bör också konkretiseras i avvägningen varför inte bi- eller multilaterala åtgärder i kombination med tillämpningen av smittskyddsregelverket i det mottagande landet är metoden som i första hand ska användas. Det är därvid svårt att dra några slutsatser utifrån hur verkställighetsarbetet fungerade under pandemin åren 2020–2023. Sverige och övriga länder i världen har sannolikt dragit lärdomar av pandemin som troligen även påverkar verkställighetsarbetet om en pandemi av motsvarande omfattning inträffar igen.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att utredningens avvägning inte är så konkret att den kan läggas till grund för den slutsats som utredningen drar i avsnittet och för efterkommande förslag i avsnittet provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut. Kammarrätten motsätter sig alltså utredningens bedömning av de rättsliga förutsättningarna för provtagning med tvång (12.3.2).

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (15.5)

9 kap. 8 j §

Enligt övervägandena i avsnitt 7.10.2 syftar den föreslagna 9 kap. 8 j § utlänningslagen till att minska risken för att upphållstillståndskort m.m. lämnas ut till någon som inte är den riktiga innehavaren. Detta kommer inte riktigt till uttryck i den föreslagna lagtexten. Bestämmelserna i andra och tredje stycket framstår närmast som fristående möjligheter för Migrationsverket att när som helst kontrollera uppgifter som har inhämtats enligt första stycket mot sådan information som avses i andra eller tredje stycket. Det bör övervägas om det går att förtydliga paragrafen, exempelvis genom att skriva in att kontrollerna enligt andra och tredje stycket ska göras vid utlämnandet.

9 kap. 22 §

När det gäller 9 kap. 22 § utlänningslagen, som ska reglera undersökning och kopiering av omhändertagen utrustning, kan det ifrågasättas om bestämmelsen är tillräckligt tydlig och rättssäker. Detta är främst ett problem när det gäller undersökning av avläsningsbara informationssystem. Lagtexten innehåller inte någon tydlig avgränsning av vad som är tillåtet. Det finns inte heller något krav på nödvändighet eller proportionalitet i bestämmelsen, vilket vore motiverat med tanke på det integritetsintrång som den möjliggör. Eftersom åtgärder enligt paragrafen inte kommer att kunna överklagas kommer det inte att utvecklas någon rättspraxis rörande bestämmelsens innebörd. Utan tydliga formuleringar i lagtexten riskerar befogenheten att bli alltför långtgående och tillämpningen att bli rättsosäker. Därutöver kan noteras att det inte synes ha gjorts några överväganden kring frågan om jurisdiktion vid undersökning och kopiering av avläsningsbara informationssystem trots att sådana frågor eventuellt skulle kunna aktualiseras vid tillämpningen, i vart fall om befogenheten inte är tillräckligt avgränsad.

9 kap. 23 §

Vad gäller den föreslagna 9 kap. 23 § utlänningslagen, som rör förstörande av kopior, anser kammarrätten att det föreslagna rekviritet ”kopior” riskerar att bli för trubbigt givet syftet med regleringen. Detta mot bakgrund av att en kopia potentiellt kan vara väldigt omfattande. Det bör övervägas om paragrafen bör formuleras om, så att det framgår att även delar av kopior får förstöras. Detta skulle minska risken för betydelselös information sparas i onödan.

9 kap. 26 §

Rörande flera bestämmelser, exempelvis 9 kap. 26 § som rör biometrisk autentisering vid åtgärder enligt 9 kap. 22 § utlänningslagen, påtalas det i författningskommentaren att en åtgärd måste vara proportionerlig utan att detta kommer till uttryck i lagtexten. Med tanke på att flera av de nya

bestämmelserna kommer tillåta intrång i enskildas fri och rättigheter bör det övervägas om krav på nödvändighet eller proportionalitet bör skrivas in i de berörda paragraferna. I vart fall kan de behöva förtydligas i vad mån 1 kap. 8 § utlänningslagen eller några andra proportionalitetsbestämmelser är tillämpliga och effekterna av dem.

17 kap. 4 §

Generellt gäller för flera av lagförslagen att de begränsningar som anges i författningskommentaren inte avspeglas i lagtexten. Ett exempel på detta är den föreslagna 17 kap. 4 § utlänningslagen. Av författningskommentaren framgår att bedömningen att en utlänning saknar rätt att vistas i landet ska grundas på konkreta uppgifter som myndigheten förfogar över. Det framgår inte av lagtexten.

18 kap. 1 b §

När det gäller den föreslagna 18 kap. 1 b § utlänningslagen noterar kammarrätten att det synes finnas en diskrepans mellan lagtexten, som hänför sig till ”beslut i fråga om avvisning” och författningskommentaren som anger att paragrafen även omfattar beslut om utvisning.

Förslaget till lag om ändring i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (15.10)

Utformningen av föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 32 och 33 §§ motsvarar i allt väsentligt de föreslagna bestämmelserna i 9 kap. 22 och 23 §§ utlänningslagen. Se därför kammarrättens kommentarer till utlänningslagens bestämmelser.

Yttrandet har beslutats av kammarrättspresidenten Mattias Almqvist och kammarrättsrådet Vanja Marcusson (tillika föredragande).

Mattias Almqvist

Vanja Marcusson