

Stockholm den 20 mars 2018

R-2018/0001

Till Justitiedepartementet

Ju2017/10042/EMA

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 december 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Klarlagd identitet – Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker de föreslagna författningsändringarna i de delar och på de grunder som anges i det följande.

I betänkandet föreslås en rad ingripande åtgärder, där syftet är att i ökad utsträckning få personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige att återvända samt stävja missbruk av vissa handlingar. I utredningens direktiv har regeringen framhållit att det för att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten är avgörande att personer som efter en rättssäker prövning har fått ett avvisnings- eller ett utvisningsbeslut som vunnit laga kraft, återvänder så snart som möjligt.

Advokatsamfundet delar regeringens uppfattning om vikten av att upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik, som värnar asylrätten. Advokatsamfundet delar också regeringens uppfattning att den som efter en rättssäker prövning fått ett avslags- eller avvisningsbeslut ska lämna landet så snart som möjligt.

Advokatsamfundet vill i sammanhanget understryka betydelsen av att människor som vistas i landet kan identifieras. Det är önskvärt av en rad olika skäl. Att människors identitet kan fastställas är såväl ett samhällsintresse som ett individuellt intresse. Det bidrar till ordning och reda i systemet. Att ha en klarlagd identitet är normalt också en förutsättning för att komma i åtnjutande av rättigheter tillhandahållna av samhället. Avsaknad av krav på klarlagd identitet kan även underlätta människohandel och annan brottslig verksamhet. En person utan fastlagd identitet kan med liten risk för upptäckt utöva brottslig verksamhet, men framför allt riskera att bli brottsoffer. Detta gäller inte minst barn och kvinnor.

Men att som nu föreslås göra omfattande intrång i enskildas integritet utifrån de synnerligen bristfälliga analyser som redovisas i betänkandet, är något som Advokatsamfundet motsätter sig.

Integritetsfrågorna borde ha blivit föremål för en mer djupgående analys. Enligt proportionalitetsprincipen får en rättighetsinskränkande lagstiftning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Advokatsamfundet menar att utredaren inte i tillräcklig grad har utrett huruvida föreslagna åtgärder är proportionerliga i förhållande till de syften som regeringen vill uppnå samt de motstående intressen som finns. Det saknas en analys avseende de negativa effekterna med föreslagna författningsändringar. Det är högst oklart om de förväntade resultaten kommer att uppnås.

En stor brist i förslaget är att utredningen i princip helt saknar barnperspektivet. En analys av hur författningsförslagen förhåller sig till Barnkonventionen saknas.

Advokatsamfundet har flera gånger framhållit att det är viktigt att förslag till ändringar i utlänningslagen är väl genomtänkta för att de lösningar som väljs ska vara stabila och kunna möta högt ställda krav på rättssäkerhet samt för att uppnå en lagstiftning av hög kvalitet. Föreslagna författningsändringar lever inte upp till det kravet.

Någon närmare redogörelse för hur lagstiftningen är tänkt att fungera i praktiken och de problem som kan uppkomma återfinns inte heller i betänkandet.

Medtas för utredning vid inre utlänningskontroll och medtagande vid in- eller utresekontroll

Det föreslås genom ändringar i 9 kap. 9 § samt i 9 kap. 11 § utlänningslagen att en utlänning vars identitet eller rätt till vistelse här inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll samt vid en in- eller utresekontroll får medtas av Polismyndigheten och Kustbevakningen och inte bara kallas eller hämtas för en utredning. Advokatsamfundet menar att detta är en alltför ingripande åtgärd och att föreslagen ändring är att jämföra med ett gripande då en person är misstänkt för brott. Därtill är den föreslagna tidsgränsen på sex timmar en lång tid.

Fotografering och fingeravtryck

Regeringen vill ge Migrationsverket och Polismyndigheten utvidgade befogenheter att fotografera en utlänning samt ta utlänningens fingeravtryck om identiteten inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Därtill ska fotografering kunna göras och fingeravtryck kunna tas på barn från och med att de har fyllt sex år, jämfört med 14 år, som är gränsen i dag. Ändringarna föreslås införas i 9 kap. 8 § utlänningslagen.

Advokatsamfundet menar att mot bakgrund av att fingeravtryck betraktas som ett kroppsligt ingrepp samt att rätten till respekt för familjelivet inbegriper skydd mot att bli fotograferad, kan det starkt ifrågasättas om intrånget kan anses vara proportionerligt i förhållande till ändamålet. De negativa effekterna av att fotografera och ta fingeravtryck på så små barn som sexåringar har över huvud taget inte analyserats. Praxis inom EU är att göra detta från det att ett barn har fyllt 14 år. Samfundet anser det oacceptabelt att frångå den åldersgräns som är bruklig i dessa sammanhang.

Efterföljande hantering av biometrisk data

Utredningen anser att de fotografier och fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll ska lagras i ett nationellt register hos Migrationsverket. Advokatsamfundet efterfrågar en beskrivning och analys av detta register. Därtill är det alltför lång tid att gallra dessa uppgifter först efter 10 år. Det finns ingen anledning att frångå de tidsgränser som gäller för detta i dag.

Möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar

Utredningen föreslår att en utlänning får kroppsvisiteras samt att bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter får undersökas för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll. Kroppsvisitation ska få äga rum om det är nödvändigt för att få klarhet i utlänningens identitet och rätt att vistas i landet. Utredningen anser att åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet. Samtidigt konstaterar utredningen att utlänningar sällan bär sina identitetshandlingar, utan att de ofta förvaras på annan plats, t.ex. i digitala medier. Ändamålet med författningsändringen kommer således enligt Advokatsamfundets mening inte att uppnås. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte har gjort någon relevant analys av behovet, effektiviteten eller proportionaliteten i den föreslagna åtgärden. Kroppsvisitation liksom övriga åtgärder är sådana som normalt är förbehållna de brottsbekämpande myndigheterna i situationer där det föreligger en misstanke om brott. Förslaget till lydelse i 9 kap. 9 § utlänningslagen är alltför ingripande.

Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Genom att införa en ny bestämmelse i 9 kap. 4 a § utlänningslagen, ska Polismyndigheten eller Kustbevakningen i samband med en kontroll kunna omhänderta utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Också i detta förslag saknas en utförlig redogörelse för vid vilka fall och på vilken grund myndigheterna kan vägra att lämna tillbaka handlingarna om särskilda skäl talar emot detta.

Missbruk av handlingar

Advokatsamfundet förstår vikten av effektiva åtgärder för att komma till rätta med problematiken rörande missbruk av handlingar. Det är dock problematiskt i sammanhanget att Migrationsverket inte för någon statistik över förlustanmälda resedokument, främlingspass eller uppehållstillståndskort. Det finns inte heller någon uppgift om hur stort missbruket är jämfört med andelen legitima skäl till att en handling förlorats.

I fråga om ändringarna som föreslås i 2 kap. 1 b § och 4 kap. 4 § utlänningslagen menar Advokatsamfundet att det saknas en tillfredsställande analys för att införa den inskränkning som föreslås.

Undantaget för nationell säkerhet och allmän ordning måste som utgångspunkt tolkas restriktivt. Detta följer av artikel 28 i flyktingkonventionen, av vilken följer en skyldighet

att utfärda resedokument om inte tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen talar däremot. Att som föreslås i betänkandet vägra en flykting resedokument på den grunden att denne inte kan presentera en godtagbar förklaring till att tidigare resedokument har förlorats, är enligt samfundets mening inte förenligt med flyktingkonventionen.

Främlingspass och resedokument

Advokatsamfundet har inga synpunkter på att främlingspass har en maximal giltighetstid på tre år och resedokument en maximal giltighetstid på två år, då detta överensstämmer med konventionsåtagandena.

Advokatsamfundet har i övrigt inga synpunkter på de förslag som presenteras i utredningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg