

Diarienummer Ju2019/04049/L4
Ju.L4@regeringskansliet.se

Stockholm, 4 mars 2020

Asylrättscentrums remissvar på departementsmemorian Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS) (Ds 2019:27)

Om asylrättscentrum

1. Asylrättscentrum (tidigare Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar) verkar sedan år 1991 för en rättssäker migrationsprocess. Detta gör vi genom att bland annat driva processer i nationell och internationell fora samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer till stor del från tidigare arbete på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket och från advokatbyråer.

Övergripande synpunkter

2. Asylrättscentrum noterar att förslagen som presenteras i promemorian till största del har tagits fram för att anpassa svensk rätt till de nya EU-förordningar som antagits. Vi konstaterar också att stora delar av de områden som ska anpassas faller utanför vårt verksamhetsområde. Vi kommer därför enbart att kommentera de delar av promemorian som har direkt koppling till migrationsprocessen.
3. Vi konstaterar att många av de föreslagna ändringarna innebär en ökad behandling av känsliga personuppgifter och att dessa kan registreras i fler syften än tidigare. Förändringarna innebär också ett utökat samarbete mellan medlemsstaterna och obligatoriska samrådsförfaranden samt att fler myndigheter får möjlighet att ta del av, och behandla, de personuppgifter som införs i SIS. Vi vill understryka behovet av utbildning för de som berörs av förändringarna och tydlig uppföljning för att säkerställa att känsliga personuppgifter inte kommer obehöriga till del.

Särskilda synpunkter

Införande av registreringar av återvändande i SIS

4. Utredningens förslag är att Migrationsverket ska ansvara för att göra SIS-registreringar i samband med att de fattar beslut om avvisning eller utvisning och vid återvändande enligt artikel 3 återvändandeförordningen¹. Polismyndigheten har tidigare ensamt haft ansvaret för att göra alla registreringar i SIS.
5. Mot bakgrund av att en stor del av de aktuella registreringarna kommer att göras på grund av beslut fattade av Migrationsverket, och att de enligt återvändandeförordningen ska registreras redan innan de fått laga kraft, så framstår det som rimligt att det är Migrationsverket som ansvarar för registreringarna. Vi vill dock understryka att även om Migrationsverket tidigare arbetat med SIS i verksamheten är det en stor förändring att ta över ansvaret för systemet. Det är därför nödvändigt att det finns resurser för den ökade administration som det kommer att innebära för Migrationsverket.
6. Vi välkomnar att det ställs krav på ett nationellt utbildningsprogram för personer som får söka i SIS och för Sirenekontorets personal. För att tydliggöra vilka krav som ställs på den utbildning som krävs förordar vi att information om detta ska framgå i en instruktion till berörda myndigheter.
7. I och med att Migrationsverket tar över ansvaret för vissa registreringar i SIS ökar även deras ansvar för hantering av personuppgifter. Vi välkomnar förslaget att införa en bestämmelse i den nya lagen där Migrationsverkets personuppgiftsansvar kommer att framgå.

Uppgiftskategorier

8. Vi välkomnar tydliggörandet att i lag begränsa att de personuppgifter som behandlas i SIS måste vara tillåtna även enligt någon annan författning. Att ett tydligt krav ställs på vilka uppgifter som förs in i SIS är nödvändigt när de antal personuppgifter som är tillåtna att behandlas enligt gräns²- och återvändandeförordningen ökar. Då det rör sig om uppgifter av potentiellt känslig karaktär vill vi särskilt understryka

¹ 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

² 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

vikten av att tillsynen av den nya bestämmelsen får önskad effekt och att hänvisningen till ”någon annan författning” inte tolkas för brett.

Proportionalitet

9. Vid en registrering eller förlängning av en registrering i SIS ska medlemsstaterna pröva om ärendet är tillräckligt adekvat, relevant och viktigt för att motivera registreringen. Den föreslagna proportionalitetsregeln följer direkt av artikel 21 i gränsförordningen och har därför inte motiverats ytterligare i utredningen. Vi ser att det borde följa av allmänna förvaltningsrättsliga och rättsstatliga principer att det även ska göras en övervägning i förhållande till den personliga integriteten. Vi skulle därför vilja se ett mer utförligt resonemang kring vilka överväganden som kan ligga bakom en proportionalitetsbedömning för registrering av avsedda uppgifter i SIS.

Förlängd preskriptionstid för avvisnings- och utvisningsbeslut

10. Det föreslås att ett återreseförbud oavsett längd ska kunna förlänga preskriptionstiden för ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol. I skälen för bedömningen anför utredaren bland annat att en sådan ändring vore förenlig med EU-domstolens dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16 (Ouhrami).
11. Vi anser att det finns skäl att se över om svensk reglering av preskription är förenlig med Ouhrami-domen. Att det finns en preskriptionstid för beslut om avvisning och utvisning är dock inte bara kopplat till de avväganden som ligger till grund för ett beslut om återreseförbud. Det finns med andra ord även andra syften med de preskriptionstider som vi har för beslut om avvisning eller utvisning. Dessa är bland annat att situationen för personen som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning kan ha ändrats på ett sådant sätt att det efter fyra år finns grund för uppehållstillstånd.
12. Den föreslagna begränsningen kan ha stor inverkan på situationen för de som riskerar att få en längre preskriptionstid på sina beslut om avvisning eller utvisning. Vi efterfrågar därför ett mer utvecklat resonemang kring vilka andra avvägningar som har legat till grund för den bestämmelse som nu föreslås.
13. Vi tolkar även den föreslagna ändringen som att den kommer att beröra de som har ett beslut om återreseförbud som har börjat löpa och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut preskriberas under tiden som återreseförbudet fortfarande löper. Återreseförbud som beslutas enligt aktuell praxis börjar löpa när en person med ett återreseförbud lämnar Schengenområdet. Vår tolkning blir därmed att de personer som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning förenat med ett återreseförbud,

men som inte har lämnat Schengenområdet inom preskriptionstiden inte har ett återreseförbud som börjat löpa och därför inte omfattas av bestämmelsen.

14. Vid det fall att den föreslagna ändringen är tänkt att omfatta även de personer som inte har lämnat Schengenområdet inom preskriptionstiden för ett beslut om avvísning eller utvisning och har ett beslut om återreseförbud som ännu inte börjat löpa behöver detta förtydligas. Vi vill också tillägga att om så är fallet rör ändringen en mycket större fråga, vars konsekvenser skulle bli långtgående i samhället. Det skulle i så fall krävas en mer omfattande utredning för att säkerställa tillvaratagande av mänskliga rättigheter för de som är berörda.

Samrådsbestämmelserna

15. Vi delar utredarens bedömning att samrådsbestämmelserna i gränsförordningen förutsätter att det finns en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd eller en visering för längre vistelse. En återkallelse av uppehållstillstånd på grund av en SIS-registrering kan ske om det finns tillräckliga skäl, men endast i undantagsfall.
16. I förarbetena med anledning av Sveriges anslutning till Schengen uttalade regeringen att det krävs mycket starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats i Sverige och att endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat kan anses tillräckligt (prop. 1999/2000:64 s. 78 och 179). Med anledning av att det rör sig om en mycket restriktiv undantagsbestämmelse skulle vi vilja se en tydligare motivering av i vilka situationer som en återkallelse av uppehållstillstånd eller längre visering kan bli aktuell.

Detta remissvar har beretts av juristerna Sara Jonsson och Siri Sandin och föredragits för chefsjuristen Anna Lindblad.

Datum som ovan,

Anna Lindblad
Chefsjurist