

Registrering av handlingar i SIS

RS/006/2021



Fastställelsebeslut: RA/035/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-02-19			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-02-19			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	inhåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	inhåll	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

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
1. Syfte och sammanfattning	3
2. Bedömning	3
2.1 Bakgrund	3
2.2 Registrering av spärr	4
2.3. Kontroll av handlingar	5
2.4. Krav för inresa	5
2.5. Makulering, förvaring och utlämnande	6

1. Syfte och sammanfattning

Detta rättsliga ställningstagande ger riktlinjer för registrering i Schengens informationssystem (SIS) av tillståndskort, viseringsmärken och resehandlingar som är utfärdade av Migrationsverket eller svensk utlandsmyndighet. ..

Sammanfattningsvis anförs att

- Svenska resedokument, främlingspass, uppehållstillståndskort, uppehållsrättskort och viseringsmärken ska registreras som spärrade (spärras) i SIS om de är stulna, bortförda, försvunna eller ogiltigt utfärdade.
- Samtliga resehandlingar som är utfärdade av en Schengenstat och som återopas av en utlänning som befinner sig utanför Schengenområdet ska kontrolleras i SIS.
- För en utlänning som befinner sig inom Schengenområdet ska samtliga resehandlingar, identitetshandlingar och handlingar som utgör bevis om uppehållstillstånd eller uppehållsrätt som är utfärdade av en Schengenstat kontrolleras i SIS.
- En handling som är spärrad i SIS kan inte anses vara en giltig resehandling.

Den gällande rätt som ligger till grund för detta ställningstagande finns i bilaga.

2. Bedömning

2.1 Bakgrund

Schengenavtalet innebär att personkontrollerna har tagits bort mellan de länder som deltar i samarbetet och att människor därför kan röra sig fritt inom hela Schengenområdet¹. Samtidigt som de inre kontrollerna har tagits bort, har kontrollen vid yttre gränser, dvs. gentemot länder som inte deltar i samarbetet, skärpts.

¹ Schengen-området består av 26 länder: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Ett hjälpmedel i det sammanhanget är spärllistorna i SIS över utlänningar som inte får resa in i Schengenområdet och handlingar som är stulna, bortförda, försvunna eller ogiltigt utfärdade.

2.2 Registrering av spärr

För att leva upp till kraven i Schengenkonventionen ska vissa stulna, bortförda, försvunna eller ogiltiga utfärdade handlingar registreras som spärrade (spärras) i SIS. För Migrationsverkets och de svenska utlandsmyndigheternas räkning handlar det om följande svenska handlingar: resedokument, främlingspass, uppehållstillståndskort, uppehållsrättskort och viseringsmärken.

Informationen som ska leda fram till en spärr kan komma från en utlänning som själv anmäler en förlust av en tidigare handling eller från en annan myndighet som av någon anledning har omhändertagit handlingen. I vissa fall kan personal vid svenska myndigheter själva uppdaga att det finns behov av att registrera en spärr, exempelvis om viseringsmärken eller passunderlag har förkommit.

Svenska resehandlingar missbrukas främst genom att en annan person än den rättmätige innehavaren använder passet för resa, ett tillvägagångssätt som brukar kallas "look-alike". I de fall där tillförlitlig information inkommer från rättsvårdande myndigheter (svenska eller utländska) om att en handling har använts vid en sådan resa kan det antas att handlingen är stulen eller försvunnen och den ska därför spärras i SIS.

En utlänning som uppger att han eller hon har förlorat en tidigare utlämnad handling ska uppmanas att anmäla förlusten hos polismyndighet. Innan någon ny handling beviljas eller lämnas ut ska en kopia av polisanmälan angående förlusten av den tidigare handlingen lämnas in till Migrationsverket eller svensk utlandsmyndighet.

Handlingen ska dock alltid spärras i samband med att Migrationsverket eller den svenska utlandsmyndigheten får kännedom om att den är försvunnen, oavsett om detta är polisanmält eller inte.

Om en utländsk myndighet misstänker att en handling som utfärdats av Migrationsverket eller av svensk utlandsmyndighet har använts i samband med brottslig verksamhet ska detta även anmälas till svenska rättsvårdande myndigheter. En sådan anmälan ska ske skyndsamt av den svenska myndighet som först tar emot informationen från den utländska myndigheten.

Registreringen av spärrar bör ingå som ett naturligt led i handläggningen. Den tjänsteman som registrerar en ansökan ansvarar även för att registrera de spärrar som uppgifterna i ansökan kan föranleda, exempelvis uppgifter om att en tidigare utlämnad handling är försvunnen.

2.3. Kontroll av handlingar

För att leva upp till kraven i Schengenkonventionen måste samtliga resehandlingar som är utfärdade av en Schengenstat och som återopas av en utlänning som befinner sig utanför Schengenområdet kontrolleras i SIS. För en utlänning som befinner sig inom Schengenområdet ska samtliga resehandlingar, identitetshandlingar och handlingar som utgör bevis om uppehållstillstånd eller uppehållsrätt som är utfärdade av en Schengenstat kontrolleras i SIS.

Normalt görs SIS-slagningen som sista moment innan ett uppehållstillstånd eller en visering beviljas. Det primära syftet är att förhindra att en person beviljas inresa i Schengenområdet trots att han eller hon saknar en giltig resehandling eller finns på spärlista. Det kan dock finnas praktiska skäl till att göra slagningen tidigare, eftersom en träff i SIS kommer att påverka handläggningen av ärendet. För att inte försena handläggningen eller att göra utredningar som senare visar sig onödiga bör därför en slagning även göras redan i ärendets inledning.

Det är inte tillräckligt med en inledande slagning om handläggningen av ärendet drar ut på tiden eftersom en handling kan föras upp på spärllistan under tiden ärendet handläggs. Det ska inte gå längre tid än två veckor mellan SIS-slagning och beslut.

Den tjänsteman som ansvarar för beslutet ansvarar även för att adekvata kontroller av handlingarna har gjorts i SIS.

2.4. Krav för inresa

För att en person ska uppfylla kraven för inresa i Schengenområdet krävs bland annat att han eller hon innehar en giltig resehandling. En handling som är spärrad i SIS kan av naturligt skäl inte anses vara en giltig resehandling eftersom de utfärdande myndigheterna har anmält att den är stulen, bortförd, försvunnen eller ogiltigt utfärdad.

Det följer av 8 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) att en utlänning som har uppehållstillstånd i Sverige inte kan vägras inresa i landet enbart på grund av att han eller hon inte har en giltig resehandling. För de som ansöker om uppehållstillstånd eller visering får spärrens betydelse avgöras i det enskilda fallet.

En ansökan om visering, uppehållstillstånd för besök eller motsvarande vistelser som understiger ett år ska i regel avslås på befintligt material om den återopade resehandlingen är spärrad.

En ansökan om uppehållstillstånd för längre perioder eller för bosättning bör dock utredas vidare. Detsamma gäller kortare vistelser där det finns starka humanitära skäl för besöket i Sverige. Om svenska myndigheter i det enskilda fallet anser att det finns anledning att bevilja tillstånd ska sökanden ges möjlighet att komplettera ärendet med en annan resehandling.

En ansökan om visering, uppehållstillstånd för besök eller motsvarande vistelser som understiger ett år ska i regel avslås på befintligt material om den återopade resehandlingen är spärriad.

En ansökan om uppehållstillstånd för längre perioder eller för bosättning bör dock utredas vidare. Detsamma gäller kortare vistelser där det finns starka humanitära skäl för besöket i Sverige. Om svenska myndigheter i det enskilda fallet anser att det finns anledning att bevilja tillstånd ska sökanden ges möjlighet att komplettera ärendet med en annan resehandling.

2.5. Makulering, förvaring och utlämnande

Makulering sker genom att handlingen håslås. Ett pass håslås i dess främre pärm, personsida och tre följande sidor. Åtgärden dokumenteras i centrala utlänningsdatabasen (CUD). En handling som är registrerad i CUD som makulerad är ogiltig. Om handlingen ännu inte har kommit in till Migrationsverket eller svensk utlandsmyndighet ska den därför spärras i SIS.

En makulerad handling som kommer in till svenska myndigheter kan förstöras (gallras) och behöver inte förvaras.

En handling som spärrats bör inte per automatik makuleras när den inkommer till myndigheten utan detta får avgöras från fall till fall.

En resehandling som är utfärdad av Migrationsverket eller utlandsmyndighet och som har återlämnats enligt 2 kap. 10 § eller 16 § utlänningsförordningen (2006:97) ska makuleras av myndigheten som tar emot den. Detsamma gäller provisoriska resehandlingar för en enstaka resa till eller från Sverige som inkommer till svensk myndighet efter en genomförd resa, eftersom de är att betrakta som förbrukade. Att makulera en resehandling är en ingripande åtgärd gentemot den enskilde. Makuleringar i andra fall kräver därför den enskildes samtycke.

Om resehandlingen inte ska makuleras ska den förvaras hos Migrationsverket eller utlandsmyndigheten i ett år, för att ge utlänningen eller rättsvärdande myndigheter möjlighet att göra anspråk på handlingen. Utlänningen ska informeras om att svensk myndighet förvarar handlingen samt att den är spärriad för resa inom Schengenområdet. Informationen ska dokumenteras i ärendet.

Resehandlingen är fortfarande att betrakta som en värdehandling och ska därför förvaras i enlighet med vad som gäller för icke-spärrade handlingar av samma sort, dvs. i säkerhetsskåp eller på motsvarande sätt. Att en resehandling är spärriad medför inte att det finns skäl för att vägra lämna ut den om sökanden begär att återfå den. Migrationsverkets möjligheter att omhänderta en resehandling för utlännningar som ansöker om uppehållstillstånd regleras uttömmande i 9 kap. 4 – 5 §§ utlänningslagen.

Migrationsverket har inga möjligheter att omhänderta handlingar som tillhör en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd. Svenska utlandsmyndigheter har inga möjligheter att omhänderta resehandlingar.

I undantagsfall kan det finnas anledning att samråda med rättsvårdande myndigheter innan resehandlingen lämnas ut, exempelvis om sökanden är misstänkt för människohandel eller annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Syftet med samrådet är att bereda de rättsvårdande myndigheterna möjlighet att ta handlingen i beslag i en brottsutredning. Ett sådant samråd måste ske skyndsamt för att inte fördröja utlämnandet i onödan.

Spärrade tillståndskort, viseringsmärken eller passunderlag ska makuleras när de kommer in till Migrationsverket eller svensk utlandsmyndighet.

Bilaga till RS/006/2021**Rättslig reglering m.m.**

Enligt artikel 5 1 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (gränskodex) kan inresa till de avtalsslutande parternas territorium beviljas en utlänning som är innehavare av ett eller flera giltiga dokument som tillåter passerande av gränsen.

Under år 2005 presenterade kommissionen tre förslag till rättsakter som tillsammans ska utgöra den rättsliga grunden för ”den andra generationen av SIS”, benämnt SIS II. De är avsedda att ersätta de bestämmelser i konventionen som rör SIS. Ett grundläggande motiv till förslagen var att det nuvarande systemet har ansetts vara tekniskt föråldrat och inte ha den kapacitet som krävs. SIS rör både det som tidigare benämndes första pelaren och det som benämndes tredje pelaren inom EU, dvs. gränskontroll och immigrationskontroll respektive polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Kommissionens förslag omfattade därför två typer av rättsakter, dels två förordningar för förstapelarfrågorna; Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 av den 20 december 2006 om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II), dels ett rådsbeslut för tredjepelarfrågorna; Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Rättsakterna innebär att ett antal nya kategorier av uppgifter ska kunna registreras, vilket syftar till att öka effektiviteten i brottsbekämpningen. Samtidigt innehåller de bestämmelser som syftar till att ge en bättre kontroll av att de uppgifter som registreras används på föreskrivet sätt, vilket förstärker skyddet för enskildas personliga integritet.

Enligt artikel 12 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) ska sökanden ge in en giltig resehandling som uppfyller vissa kriterier.

Av 9 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) följer att om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Av 9 kap. 5 § utlänningslagen följer att när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet verkställs.

Av 2 kap. 10 § utlänningsförordningen (2006:97) följer att om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara flykting eller statslös ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket.

Enligt 2 kap. 16 § utlänningsförordningen ska ett främlingspass återlämnas till Migrationsverket om den som har passet

1. har blivit svensk medborgare
2. har fått en annan handling som gäller som pass
3. ska resa till sitt hemland
4. enligt särskilt beslut om avvisning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i landet, eller
5. har avlidit.

Av 17 § Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 10/2011) framgår att pass som återlämnats till Migrationsverket enligt bestämmelser i utlänningsförordningen ska makuleras.