Migrationsverket

Generaldirektören

2025-06-24
Diarienummer 1.1.1.2-2025-7357

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.registrator@regeringskansliet.se

Redovisning av uppdrag om förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket, Ju2024/02530

Migrationsverket och Polismyndigheten överlämnar härmed rapporten ”Förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket” som svar på uppdraget om förbättrad informationsöverföring gällande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus och som reser till det land gentemot vilket asylskälen har prövats.

Migrationsverket har inför redovisningen av uppdraget samverkat med ett urval av utlandsmyndigheter.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:
Förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket

Bfd16 2023-09-28

REDOVISNING UPPDRAG JU2024/02530

Förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket

Dnr: 1.1.1.2-2025-7357

Migrationsverket: Förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket
Framställd av: Nationella operativa avdelningen
Fastställd av: Maria Mindhammar, generaldirektör
Fastställelsedatum: 2025-06-24
Handlagd av: Malin Nordahl Elala
Diarienummer: 1.1.1.2-2025-7357

Adm483 2025-03-10

Sammanfattning

Migrationsverket och Polismyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att förbättra informationsöverföringen från Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna till Migrationsverket. Inom ramen för gällande regelverk ska myndigheterna utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring och som reser till det land gentemot vilket internationellt skydd har beviljats. Om en skyddsbehövande reser till och vistas i hemlandet kan det utgöra en indikation på att skyddsbehovet inte längre kvarstår och att det därför finns skäl att återkalla personens skyddsstatus och i vissa fall även uppehållstillstånd. Detsamma gäller om utlänningen använder sig av ett hemlandspass.

Indikationer på att en utlännings skyddsbehov inte längre kvarstår, eller aldrig har förelegat, kan finnas hos Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna. Uppgifter kan exempelvis framkomma i samband med kontroll när en utlänning passerar ett gränsövergångsställe eller när en utlänning besöker en utlandsmyndighet. Det finns situationer där information hade kunnat överlämnas till Migrationsverket, men avsaknad av föreskrifter om underrättelseskyldighet, avsaknad av tydliga sekretessbrytande regler, otydliga rutiner samt låg kännedom om Migrationsverkets behov av information har medfört att informationen inte lämnats över. Det har vidare funnits brister i hur informationen tagits emot på Migrationsverket. I denna rapport redovisas ett antal åtgärder som Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna vidtagit, samt planerar att vidta, för att avhjälpa dessa problem. På kort sikt planeras för nya rutiner, mallar och utbildningsmaterial, och på längre sikt ska möjligheterna till automatisk överföring av vissa uppgifter från Polismyndigheten utredas.

Rapporten beskriver även det system och den organisation för hantering av tips avseende hot, brott och missbruk som Migrationsverket har arbetat med att få på plats sedan hösten 2024 och som sedan mars 2025 är etablerat på myndigheten. Tillsammans med tipsformuläret som finns på Migrationsverkets externa hemsida finns det numera både en tydlig kanal in till myndigheten för information från allmänheten och från andra myndigheter, och en struktur för omhändertagande av informationen. Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna har därmed en självklar väg in till Migrationsverket för information beträffande den grupp som det här uppdraget omfattar.

.

Innehållsförteckning

1 Inledning 7
1.1 Uppdraget 7
1.2 Bakgrund 7
1.2.1 Återkallelse av statusförklaring och uppehållstillstånd 8
1.2.2 Fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ska inte beviljas för en utlänning som befinner sig utomlands 10
2 Syfte och avgränsningar 10
3 Arbetets planering och genomförande 11
4 Kommande rättsakter och angränsande utredningar 11
4.1 Skyddsgrundsförordningen kommer att ersätta nationella bestämmelser 12
4.2 Den reviderade VIS-förordningen ställer krav på att biometri måste lämnas före beslut om fortsatt uppehållstillstånd 12
4.3 In- och utreseförordningen innebär minskad information om resor gjorda av utlänningar med uppehållstillstånd 14
4.4 En ny sekretessbrytande bestämmelse har föreslagits 15
4.5 Vandelsutredningen föreslår utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd och en ny uppgiftsskyldighet 15
5 Resultatredovisning 17
5.1 Ett nytt system för omhändertagande av information på Migrationsverket 17
5.1.1 Information kommer in via tipsformulär och hanteras i kontrollorganisationen 18
Det här gör kontrollfunktion utland (UMK) 18
Det här gör de regionala kontrollenheterna (RKE) 18
5.1.2 Ärenden om återkallelse handläggs av särskilda prövningsenheter . 19
5.2 Gemensamma rutiner och samarbetsformer mellan Migrationsverket och Polismyndigheten 19
5.2.1 Informationsmaterial och utbildningsinsatser 20
5.2.2 Nya rutiner och mallar 21
Fördjupad gränskontroll vid in- eller utresa 21
Inresa utan giltigt tillstånd 21
5.2.3 Forum för samverkan 22

5.2.4 Ytterligare utveckling 22
Automatisk överföring av ärenden som uppmärksammats vid gränskontroll ... 22
Vidare utredning om information i PITA kan delas med Migrationsverket 22
5.3 Gemensamma rutiner och samarbetsformer mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna 24
5.3.1 Ny rutin för informationsutbyte 24
5.3.2 Forum för samverkan 25
5.3.3 Ytterligare utveckling 25
Snabbspår för återkallelseärenden vid utlandsmyndigheterna 25
5.4 Internt utvecklingsarbete på Migrationsverket 26
5.4.1 Tydligare information i Wilma 26
5.4.2 Förbättrad tillgång till Migrationsverkets elektroniska arkiv 26
6 Slutsats 27

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Migrationsverket och Polismyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att förbättra informationsöverföringen från Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna till Migrationsverket (Ju2024/02530).

Migrationsverket och Polismyndigheten ska inom ramen för gällande regelverk utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring och som reser till det land gentemot vilket internationellt skydd har beviljats.

Migrationsverket ska i samverkan med relevanta utlandsmyndigheter ta fram rutiner för motsvarande informationsöverföring från svenska utlandsmyndigheter till Migrationsverket.

Migrationsverket ska också utveckla arbetssätt för att omhänderta informationen i sin verksamhet.

Myndigheterna får även lyfta in närliggande frågor i arbetet, till exempel sådana som omfattas av regeringens uppdrag till Migrationsverket att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av systemet med den reglerade invandringen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025. Denna rapport utgör Migrationsverkets och Polismyndighetens gemensamma redovisning av uppdraget.

1.2 Bakgrund

Regeringens migrationspolitiska mål är en ansvarsfull och restriktiv migrationspolitik som bland annat syftar till att förhindra, upptäcka och åtgärda fusk och missbruk.[1] Möjligheten att återkalla statusförklaringar och uppehållstillstånd är ett av verktygen för att uppnå det målet. För att initiera och utreda återkallelseärenden behöver Migrationsverket information från olika källor, bland annat från Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna. Ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter är ofta en grundläggande förutsättning för att olika former av fusk, regelöverträdelser och brottslighet ska kunna förebyggas, utredas och bekämpas.[2]

[1] Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 8, s. 5
[2] Regeringens skrivelse 2023/24:121, s. 9

I Riksrevisionens granskningsrapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* listas ett antal situationer där Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna kommer i kontakt med tredjelandsmedborgare[3] och då kan få information som skulle kunna leda till återkallelse av en statusförklaring eller ett uppehållstillstånd.

Information som indikerar att Migrationsverket bör inleda ett ärende om återkallelse kan till exempel vara:

- svensk eller utländsk gränspolis noterar att en utlänning med statusförklaring besökt det land mot vilket han eller hon har bedömts ha skyddsbehov

- svensk eller utländsk gränspolis noterar att en utlänning med uppehållstillstånd har varit utrest från Sverige under en längre tid

- en utlänning med uppehållstillstånd söker konsulärt stöd vid en utlandsmyndighet och lämnar uppgifter som tyder på att han eller hon vistas i det land mot vilket han eller hon har bedömts ha skyddsbehov eller att han eller hon varit utrest från Sverige under en längre tid

- en person med permanent uppehållstillstånd besöker en utlandsmyndighet för att förnya sitt uppehållstillståndskort och lämnar uppgifter som tyder på att han eller hon har flyttat från Sverige.[4]

1.2.1 Återkallelse av statusförklaring och uppehållstillstånd

En utlänning som uppfyller flyktingdefinitionen[5] är att betrakta som flykting, såvida han eller hon inte är utesluten från den rätten.[6] En sådan person har rätt till flyktingstatusförklaring samt uppehållstillstånd som skyddsbehövande.[7] På motsvarande sätt har en utlänning som uppfyller definitionen av alternativt

[3] Med tredjeland avses land utanför EU och Schengenområdet
[4] RiR 2023:19, s 24
[5] I 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen framgår följande: Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Av tredje stycket framgår att första stycket även gäller en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort.
[6] 4 kap. 2 b § utlänningslagen
[7] 4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen

skyddsbehövande[8] rätt till alternativ skyddsstatusförklaring och uppehållstillstånd, såvida det inte finns skäl att utesluta utlänningen[9].

En flykting upphör att vara flykting om han eller hon på nytt använder sig av det lands beskydd som denne bedömts ha skyddsbehov mot, återtar sitt tidigare medborgarskap, får medborgarskap i ett annat land eller återvänder för att bosätta sig i det land mot vilket skyddsbehov bedömts föreligga. Vidare kan skyddsbehovet ha upphört om det föreligger väsentliga eller bestående förändringar i det land som skyddsbehovet bedömts mot. En utlänning som är att betrakta som alternativt skyddsbehövande upphör att vara alternativt skyddsbehövande om de omständigheter som medförde att han eller hon bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs.[10]

Om skyddsbehovet har upphört eller aldrig har förelegat ska statusförklaringen återkallas. En statusförklaring ska även återkallas om utlänningen uteslutits från att anses vara skyddsbehövande. En flyktingstatusförklaring kan även under vissa förutsättningar återkallas om det kommer fram att utlänningen ska vägras en flyktingstatusförklaring[11], t.ex. om utlänningen har gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt brott och utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.[12]

Trots att det är statusförklaringen som medför att uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen, innebär inte en återkallelse av statusförklaringen att uppehållstillståndet automatiskt återkallas. Ett uppehållstillstånd kan återkallas med stöd av olika lagrum i utlänningslagen, till exempel om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få uppehållstillståndet.[13] Att en utlänning reser till det land varemot han eller hon bedömts ha skyddsbehov är i många fall en indikation på att oriktiga uppgifter kan ha lämnats eller att omständigheter förtigits i asylärendet. Därutöver kan ett permanent uppehållstillstånd återkallas om bosättningen i Sverige har upphört.[14] En indikation på att bosättningen har upphört kan vara att utlänningen vistas utomlands.

---

[8] I 4 kap. 2 § första stycket utlänningslagen framgår följande: Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

[9] 4 kap. 2c § utlänningslagen
[10] 4 kap. 5-5a §§ utlänningslagen
[11] 4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen
[12] 4 kap. 5b-5c §§ utlänningslagen
[13] 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen
[14] 7 kap. 7 § utlänningslagen

Ett uppehållstillstånd kan även återkallas i en rad andra situationer, såsom om en utlänning arbetar i Sverige utan arbetstillstånd, inte uppfyller villkoren för uppehållstillståndet avseende arbete, studier eller anknytning eller kan antas att komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller annat nordiskt land.[15]

1.2.2 Fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ska inte beviljas för en utlänning som befinner sig utomlands

Som beskrivs ovan kan det framkomma omständigheter som gör att det finns skäl att ifrågasätta utlänningens behov av skydd och att fortsatt uppehållstillstånd på grund av ett skyddsbehov därför inte ska beviljas.

En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är att utlänningen befinner sig i Sverige.[16] Det händer dock att utlänningar som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov befinner sig utanför Sverige. Ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kan göras digitalt eller skickas till Migrationsverket per post och Migrationsverket har i dagsläget små möjligheter att upptäcka om en utlänning befinner sig utomlands när ansökan lämnas in eller vid beslutstillfället. En indikation på att utlänningen inte befunnit sig i Sverige vid beslutstillfället är att uppehållstillståndskortet beställs till en utlandsmyndighet.[17] En annan indikation är att utlänningen inte uppsöker Migrationsverket för att få ett uppehållstillståndskort utfärdat. Information från Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna kan vara viktig för att upptäcka de här fallen.

2 Syfte och avgränsningar

I uppdraget ingår att utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, samt mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna, för informationsöverföring gällande utlänningar som beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring och som besöker det land mot vilket internationellt skydd beviljats. Det inkluderar även utlänningar som beviljats statusförklaring enligt äldre rätt, till exempel flyktingförklaring och övrig skyddsstatusförklaring[18].

[15] 7 kap. 3 § utlänningslagen
[16] 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen
[17] Samtal med utlandsmyndigheter 2025-05-09
[18] För flyktingförklaring, se 3 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529). Övrigt skyddsbehövande definierades i 4 kap. 2 a § utlänningslagen (2005:716). Lagrummet upphävdes genom SFS 2021:765. En övrigt skyddsbehövande hade rätt till övrig skyddsstatusförklaring och uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

Informationsöverföring rörande utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder,[19] och som besöker det land gentemot verkställighetshindret ansetts föreligga, bör även ingå i uppdraget.

Utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på andra grunder, såsom arbete eller anknytning, omfattas inte av uppdraget eftersom sådana uppehållstillstånd generellt inte påverkas av resor utlänningen företar. Däremot beskrivs även åtgärder, till exempel gällande upphörd bosättning, som träffar en bredare grupp än den som uppdraget tar sikte på. Migrationsverket ser att dessa åtgärder kan bidra till att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av systemet med den reglerade invandringen, vilket också får ingå i uppdraget.

3 Arbetets planering och genomförande

I arbetet med denna redovisning har Migrationsverket samverkat med Polismyndigheten, ett antal utlandsmyndigheter[20] samt Utrikesdepartementet[21]. Inom Migrationsverket har uppdragsledaren för *kraftsamlingsområdet förebygga och motverka missbruk* ansvarat för uppdraget. Representanter från myndighetens nationella operativa avdelning, region Syd och rättsavdelningen har bidragit i arbetet. Från Polismyndigheten har nationella gränspolisenheten vid nationella operativa avdelningen deltagit.

4 Kommande rättsakter och angränsande utredningar

Parallellt med arbetet med det här uppdraget utreds och genomförs olika lagstiftningsändringar som träffar området. I följande avsnitt redogörs för några av de förändringar som bedöms ha mest påverkan på Migrationsverkets möjligheter att identifiera ärenden där återkallelse bör utredas samt att handlägga dessa ärenden.

[19] Uppehållstillstånd kan beviljas med stöd av 5 kap. 6 §, 5 kap. 11 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen om det föreligger hinder mot att verkställa ett beslut om av- eller utvisning.
[20] Utlandsmyndigheterna i Addis Abeba, Istanbul, Nairobi och Teheran.
[21] I huvudsak enheten för konsulära och civilrättsliga frågor och rättssekretariatet.

4.1 Skyddsgrundsförordningen kommer att ersätta nationella bestämmelser

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till skyddsgrundsförordning[22]. Förordningen ersätter det nuvarande skyddsgrundsdirektivet[23]. Förslaget syftar till en ökad harmonisering mellan medlemsstaterna när det gäller bedömningar av ansökningar om internationellt skydd, innehållet i beviljat skydd och återkallelse. Skyddsgrundsförordningen kommer att vara direkt tillämplig. Nationella bestämmelser gällande bland annat återkallelse av statusförklaringar och uppehållstillstånd för skyddsbehövande kommer därmed att behöva omarbetas eller upphävas.

Det ställs inget krav i skyddsgrundsförordningen på att en utlänning ska befinna sig i landet för att kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd. Eftersom skyddsgrundsförordningen är direkt tillämplig är lagstiftarens möjligheter till nationell reglering på området mycket begränsade. Huruvida det efter skyddsgrundsförordningens börjat tillämpas kommer att finnas utrymme att i nationell rätt ha ett krav att utlänningen befinner sig i Sverige för att kunna få ett fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är därför oklart. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att analysera behovet av anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.[24]

4.2 Den reviderade VIS-förordningen ställer krav på att biometri måste lämnas före beslut om fortsatt uppehållstillstånd

Informationssystemet för viseringar (VIS) är ett EU-gemensamt informationssystem för utbyte av information mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelse, även kallade Schengenviseringar. I systemet finns uppgifter om ansökningar om Schengenvisering, inklusive fotografier och fingeravtryck, liksom beslut som har fattats av medlemsstaterna. Nationella myndigheter har tillgång till uppgifterna i systemet bland annat för gränskontroll.[25]

[22] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.
[23] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).
[24] Uppdrag om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).
[25] Prop. 2024/25:176 s. 15

I juli 2021 antogs en EU-förordning[26] i syfte att reformera VIS-systemet. Ändringarna innebär bland annat att VIS-systemet också ska innehålla uppgifter om viseringar för längre vistelse, så kallade nationella viseringar, och om uppehållstillstånd. Ändringsförordningen har trätt i kraft den 3 augusti 2022, men det uppdaterade VIS-systemet har ännu inte tagits i bruk. När det uppdaterade VIS-systemet börjar användas kommer det att ställas krav på att en automatisk sökning görs i ytterligare informationssystem[27] i samband med att en individ lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd eller visering.[28]

Migrationsverket kommer att ha möjlighet att söka i VIS-systemet i samband med att en ansökan om uppehållstillstånd eller visering lämnas in. Gränspolisen kommer även att ha åtkomst till systemet vid exempelvis yttre gränskontroll.[29] Däremot kommer det inte vara möjligt att söka i VIS i samband med handläggningen av exempelvis ett återkallelseärende eller ett ärende om medborgarskap.

Enligt nu gällande rätt krävs att utlänningen befinner sig i Sverige för att kunna beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.[30] Det förekommer emellertid att Migrationsverket under handläggningen av ett ärende om fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl misstänker att utlänningen befinner sig utomlands och därför kallar personen till Migrationsverket. Om utlänningen saknar giltigt uppehållstillstånd och befinner sig utanför Sverige har personen i dessa fall svårigheter att passera en gränskontroll vid yttre gräns, eftersom det föreligger ett krav på att personer som reser in i Sverige har uppehållstillstånd eller annat tillstånd[31].

När det uppdaterade VIS-systemet börjar användas kommer det ställas krav på att biometri lämnas i nära anslutning till ansökan om uppehållstillstånd. Det innebär att en utlänning som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov inte kommer att kunna genomföra hela ansökningsprocessen från utlandet. Det kommer emellertid fortfarande att vara praktiskt möjligt för en utlänning som är bosatt utomlands att resa in i Sverige i syfte att ansöka och lämna biometri för att sedan lämna landet. Även efter att det uppdaterade VIS börjar användas kommer det därför finnas en risk att Migrationsverket beviljar fortsatt uppehållstillstånd för utlänningar som har sin huvudsakliga bosättning utomlands eller befinner sig utomlands vid beslutstillfället.

---

[26] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.
[27] Bland annat Eurodac, SIS och Ecris-TCN
[28] Prop. 2024/25:176 s. 16-17
[29] Prop. 2024/25:176 s. 25
[30] 5 kap. 1 § utlänningslagen. Som framgår av avsnitt 4.1 är det dock oklart om det kommer att vara ett krav även efter att skyddsgrundsförordningen har börjat tillämpas
[31] Exempelvis visering eller uppehållsrätt, se 2 kap. utlänningslagen.

4.3 In- och utreseförordningen innebär minskad information om resor gjorda av utlänningar med uppehållstillstånd

EU:s in- och utresesystem (nedan benämnt IUS) syftar bland annat till att förbättra och effektivisera in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna samt att bidra till bättre möjligheter att identifiera personer som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse inom medlemsstaternas territorium.[32]

När systemet börjar användas kommer gränskontrollanter vid Schengens yttre gränser inte längre att stämpla en tredjelandsmedborgares passhandling. Uppgifter om datum, tidpunkt och plats för in- och utresa för tredjelandsmedborgare kommer istället att registreras i en databas. IUS omfattar emellertid inte personer med till exempel uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller viseringar längre än 90 dagar (nationella viseringar).

Om en tredjelandsmedborgare beviljas ett uppehållstillstånd, en längre visering eller medborgarskap ska utlänningens uppgifter raderas från databasen.[33] Utlänningar som beviljats en längre visering eller ett uppehållstillstånd kommer därför inte att få sina pass stämplade. Uppgifterna om deras in- och utresor sparas inte heller i IUS databas. Uppgifter om uppehållstillstånd och längre viseringar kommer istället registreras i VIS när den reviderade VIS-förordningen träder i kraft. Det kommer då vara möjligt att vid inresa kontrollera i VIS om utlänningen har ett giltigt uppehållstillstånd eller visering. Däremot kommer uppgifter om in- och utresor inte att sparas i VIS. Migrationsverket kommer därför få tillgång till mindre information gällande resor företagna av personer med uppehållstillstånd.[34]

I samband med att en utlänning lämnar in en ansökan om ett nytt resedokument, främlingspass eller om svenskt medborgarskap kan det uppmärksammas att det finns stämplar i passet som gör att ytterligare utredning behöver genomföras. Om det i ett resedokument eller ett främlingspass finns stämplar från in- och utresa i Schengen, men det saknas motsvarande stämplar från tredjeland, har eventuellt ett annat pass använts för en del av resan. Migrationsverket kan därför i dessa situationer utreda omständigheterna vidare. Stämplarna i passet är vidare ofta av stor betydelse för att kunna bedöma om utlänningen är varaktigt bosatt i Sverige. Bosättningen är av betydelse till exempel för frågan om uppehållstillståndet ska återkallas på grund av upphörd bosättning och för frågan om hemvistkravet är uppfyllt i medborgarskapsärenden. Det finns länder som inte stämplar utländska resehandlingar eller där stämplar påförs i varierande omfattning. I sådana fall är

[32] Prop. 2021/22:81
[33] SOU 2025:33 s. 476–478
[34] SOU 2025:33 s. 478

stämplar vid in- och utresa i Schengen ett viktigt underlag för att upptäcka och utreda om bosättningen har upphört.

Införandet av IUS medför alltså att Migrationsverkets möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning besökt sitt hemland, vistats en längre tid utomlands eller använt flera resehandlingar försvåras. Migrationsverket får därmed avsevärt sämre förutsättningar att upptäcka indikatorer på att ett ärende om återkallelse av statusförklaring eller uppehållstillstånd bör initieras.

4.4 En ny sekretessbrytande bestämmelse har föreslagits

I lagrådsremissen *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse* föreslås en ny generell sekretessbrytande bestämmelse, 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen skulle innebära att myndigheterna får lämna ut de annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. Enligt första stycket femte punkten i den föreslagna bestämmelsen ska sekretess enligt 21–40 kap. offentlighets- och sekretesslagen inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs bland annat för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal.

Både Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna har i nuläget endast generalklausulen 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen som sekretessbrytande regel vid utlämnade av uppgifter till Migrationsverket. Om den sekretessbrytande regeln som föreslagits av utredaren införs kommer det sannolikt att öka mängden information som kan delas med Migrationsverket.

4.5 Vandelsutredningen föreslår utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd och en ny uppgiftsskyldighet

I betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (den så kallade Vandelsutredningen) föreslås flera nya bestämmelser som innebär utökade möjligheter för Migrationsverket att återkalla uppehållstillstånd.[35] Utredningen föreslår även att preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen tas bort. Det kommer, om förslaget genomförs, därför inte längre krävas synnerliga skäl för att Migrationsverket ska kunna återkalla uppehållstillståndet för en utlänning som har haft uppehållstillstånd i mer än fyra år. Om, och i så fall hur, förslagen i betänkandet leder till lagstiftning, kommer det att troligen öka Migrationsverkets möjligheter att återkalla

[35] SOU 2025:33

uppehållstillstånd. En djupare analys av vad dessa förändringar skulle kunna innebära är inte möjlig inom ramen för detta uppdrag.

I Vandelsutredningens uppdrag ingick att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information, bland annat i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd.[36] Vandelsutredningen bedömer att den i SOU 2024:63 föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen skulle vara ändamålsenlig för Migrationsverket för detta syfte.[37] Om den sekretessbrytande bestämmelsen inte införs föreslås en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till vissa aktörer. En sådan aktör ska på begäran av Migrationsverket lämna ut en uppgift om uppgiften behövs för handläggningen. Utredningens föreslagna uppgiftsskyldighet innebär därför att uppgifter inte kan lämnas ut till Migrationsverket på den utlämnande myndighetens eget initiativ.[38]

Utredningen bedömde att det inte var ändamålsenligt inom ramen för dess uppdrag att föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information, och pekade istället på det nu aktuella uppdraget till Migrationsverket och Polismyndigheten. Eftersom uppdraget är att utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring och som reser till det land gentemot vilket asylskälen har prövats, bedömdes det höra bättre hemma här.[39]

I utredningens uppdrag ingick även att ta ställning till vilka åtgärder som särskilt bör genomföras för att fler personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande inte längre ska behålla sitt uppehållstillstånd när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda. Det kan till exempel vara när en konflikt har tagit slut.[40] I relation till den delen av uppdraget noterar Vandelsutredningen att många utlänningar lämnar Sverige och reser till tredjeland via Köpenhamns flygplats. Migrationsverket har enligt utredningen önskat ett utökat informationsutbyte mellan danska och svenska myndigheter för att få kännedom om indikationer som tyder på upphörd bosättning och Vandelsutredningen förespråkar därför vidare utredning av möjligheterna till ett sådant informationsutbyte, även det inom ramen för det uppdrag som redovisas här.[41] Migrationsverket och Polismyndigheten bedömer att även om ett sådant

[36] Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd, Dir. 2023:158, s. 1
[37] SOU 2025:33 s. 487-488
[38] SOU 2025:33 s. 430 och 490
[39] SOU 2025:33 s. 687–689
[40] Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd, Dir. 2023:158, s. 16-17
[41] SOU 2025:33 s. 667 och 681

informationsutbyte skulle vara positivt ryms det heller inte inom det här uppdraget.

5 Resultatredovisning

I de följande avsnitten redovisas hur Migrationsverket etablerat en ny struktur för att omhänderta information som inkommer till myndigheten. Systemet bygger en helhet för hur informationen tas emot, registreras, identifieras, fördelas och följs upp. I och med den nya strukturen bedömer Migrationsverket att det nu finns bättre förutsättningar att hantera den information som avses i uppdraget. Det redovisas även vilka åtgärder som genomförts och planeras för informationsutbytet med Polismyndigheten respektive utlandsmyndigheterna. Givet den korta tiden för uppdraget har nya tekniska lösningar ännu inte kunnat genomföras, även om sådana planeras för informationsutbytet med Polismyndigheten. Det redogörs även för interna åtgärder Migrationsverket planerar för, samt för förslag till åtgärder för att underlätta informationsöverföringen.

5.1 Ett nytt system för omhändertagande av information på Migrationsverket

Genom etableringen av kontrollorganisationen har Migrationsverket utvecklat ett nytt system för att omhänderta tips. Med tips avses information om missbruk, avsiktliga regelbrott, brott och säkerhetshot som berör Migrationsverkets verksamhet. Den 5 maj 2025 lanserade Migrationsverket ett tipsformulär genom vilket allmänheten, myndigheter och andra aktörer på ett enkelt och enhetligt sätt kan skicka in information till myndigheten. I och med detta finns en tydlig kanal för att lämna in information som kan vara av intresse utifrån hot, brott och missbruk. När informationen väl kommit in till myndigheten finns numera också ett system för att identifiera, registrera, omhänderta och följa upp informationen. Systemet beskrivs i de två följande avsnitten. Under den tid tipsformuläret har varit publicerat (fram till den 3 juni) har 988 tips kommit in till Migrationsverket, 129 av dessa har inkommit via det externa tipsformuläret. 89 % av tipsen som inkommit har gått att koppla till en individ som har eller har haft ett ärende hos Migrationsverket

Med det nya systemet på plats kommer myndigheten kunna få en bättre bild av hur förekomsten av missbruk av regelverket och Migrationsverkets processer ser ut. Det ger också ett bättre underlag till analyser av hur sådant missbruk kan förebyggas och motverkas.

5.1.1 Information kommer in via tipsformulär och hanteras i kontrollorganisationen

Ett formulär för att lämna in tips finns nu på myndighetens externwebb, på Migrationsverkets intranät samt på UM Net[42]. Samtliga tips som inkommer till Migrationsverket kommer in till den nationella tipsfunktionen som identifierar, registrerar, fördelar och för statistik över inkomna tips. För att kunna följa hur informationen i tipsen hanterats har ett nytt ärendeslag skapats, kallat kontroll av information (KAI-ärende). När den nationella tipsfunktionen identifierat tipset registreras ett KAI-ärende på den individ tipset gäller. Om det rör en individ med ett öppet ärende hos Migrationsverket kommer den aktuella prövningsenheten att kontrollera informationen i tipset och vidta nödvändiga åtgärder. Om det istället rör en individ som inte längre har ett öppet ärende kommer tipset istället hanteras av en regional kontrollenhet som bland annat avgör om ett ärende om återkallelse ska öppnas (läs mer om dessa funktioner i nästföljande avsnitt).

Det här gör kontrollfunktion utland (UMK)

Kontrollfunktion utland ansvarar för den del av kontrollverksamheten som är kopplad till utlandsmyndigheterna. Det görs bland annat genom samverkan med utländska myndigheter, lokalt samarbete med andra Schengenländer, och med andra länders polis- och id-sambandsmän. Funktionen ansvarar för att identifiera risker och sårbarheter i verksamheten vid utlandsmyndigheterna som handlar om missbruk, avsiktliga regelbrott, hot och brott. Vidare ska funktionen bidra med information till den nationella kontrollenheten samt föreslå och genomföra åtgärder för att förebygga och motverka missbruk. Funktionen kommer också att arbeta tillsammans med nationella kontrollenheten kring myndighetens behov av information samt göra riskanalyser.

Det här gör de regionala kontrollenheterna (RKE)

De regionala kontrollenheterna ska fungera som regionala nav och kontaktpunkter för frågor kopplade till missbruk, hot och brott. De ska dela och sprida information, kunskap och erfarenheter inom alla prövningsprocesser. Medarbetarna på enheterna arbetar med utredning, efterkontroller och tipshantering. Enheterna är placerade i Sundbyberg, Göteborg och Malmö. De regionala kontrollenheterna samordnar och ansvarar också för den regionala myndighetssamverkan och det regionala operativa arbetet mot arbetslivskriminalitet, människohandel, felaktiga utbetalningar, det myndighetsgemensamma uppdraget mot organiserad brottslighet och samverkan med Säkerhetspolisen. I vissa fall samordnar de även arbetet mot identitetsmissbruk och handläggningen av ärenden där det framkommer vägrans- samt uteslutandeindikatorer. Ärenden om återkallelse av statusförklaringar handläggs antingen av en regional kontrollenhet eller

[42] UM Net är en kanal för Migrationsverkets information till utlandsmyndigheterna

fördelas vidare till en annan prövningsenhet. Regionala kontrollenheten följer upp vilka åtgärder som vidtagits.

5.1.2 Ärenden om återkallelse handläggs av särskilda prövningsenheter

Migrationsverket har tilldelat ett återkallelseuppdrag till särskilda prövningsenheter och genom detta har arbetet med att handlägga ärenden om återkallelse prioriterats på myndigheten. Att ge uppdraget till vissa utpekade enheter har bidragit till en effektivare hantering av inkomna tips och handläggning av ärenden om återkallelse.

Migrationsverket har även beslutat om en handlingsplan för att omhänderta rekommendationerna i Riksrevisionens granskningsrapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*.

När det finns ett öppet ärende om fortsatt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov fördelas tipset vanligtvis till den enhet som handlägger ärendet om fortsatt uppehållstillstånd och inte till en enhet med ett särskilt återkallelseuppdrag. En del av tipsen handläggs då tillsammans med ett asylförlängningsärende. I ärenden om fortsatt uppehållstillstånd kan det även beslutas om att återkalla skyddsstatusförklaringen, något som utförs i olika grad av olika enheter.[43] Inom ramen för detta uppdrag har det inte funnits möjlighet att analysera om det finns en skillnad mellan olika enheter eller regioner i detta avseende.

5.2 Gemensamma rutiner och samarbetsformer mellan Migrationsverket och Polismyndigheten

I samband med gränspolisens inre och yttre gränskontroller kan det framkomma uppgifter som indikerar att Migrationsverket bör öppna ett ärende om återkallelse av statusförklaring. I samband med yttre gränskontroller, vilka genomförs då personer reser till eller från ett land utanför Schengen, så kallat tredjeland, inhämtas en mängd information som hanteras via gränskontrollsystemet Gränsklienten. Yttre gränskontroll genomförs systematiskt vid samtliga gränsövergångsställen[44] oavsett om det är fråga om en luft- eller sjögräns. Kontrollerna görs oavsett om utlänningen har rest till Sverige för en kortare vistelse med visering eller för en längre vistelse med uppehållstillstånd. Informationen som hanteras i Gränsklienten finns tillgänglig i sex timmar såvida personen inte blivit uttagen för fördjupad kontroll, i sådana

[43] Asylrättscentrum, *När skyddsbehovet tar slut – Rapport om upphörande av skyddsbehov inom förlängningsprocessen,* 28 maj 2021. Asylrättscentrum noterar att samtliga beslut om återkallelse med anledning av upphörande inom förlängningsprocessen under den aktuella tidsperioden endast har fattats vid tre asylprövningsenheter, vilket kan tyda på att det finns regionala skillnader i tillämpning.
[44] Sverige har för närvarande 66 gränsövergångsställen, jfr 6 kap. 1 § första stycket utlänningsförordningen (2006:97). Det är dock endast vid gränsövergångsställen där inresa sker från tredjeland som det systematiskt förekommer gränskontroller.

fall diarieförs uppgifterna i diariesystemet PÄr[45]. Information om in- och utresor skickas automatiskt till Migrationsverkets ärendehandläggningssystem Wilma när ett svenskt uppehållstillståndskort läses i Gränsklienten. Det är dock bara vid de in- och utresor där personen passerar Schengens yttre gränser till Sverige som informationen överförs till Wilma.

Utöver dessa systematiska yttre gränskontroller kan kontrollverksamhet också bedrivas i gränsnära områden, i samband med återinförd gränskontroll vid inre gräns samt som inre utlänningskontroll. Även vid dessa situationer kan det förekomma att polisiär personal identifierar information av betydelse för Migrationsverket.

I samband med ett gränskontrollförfarande finns det situationer då de faktiska in- eller utresekriterierna är uppfyllda men gränskontrollanten som genomför kontrollen upplever eller uppfattar att det kan föreligga en oegentlighet. I dessa situationer kan gränskontrollanten, beroende på företeelsen, besluta sig för att upprätta en promemoria över gränskontrollen och överlämna information till Migrationsverket.

Promemorian som gränspolisen upprättar innehåller vanligtvis en redogörelse för utlänningens egna uppgifter om in- eller utresan, inklusive resväg och syfte med resan. Till rapporten bifogas ofta kopia av resehandlingar samt ibland boardingkort och biljetter. Det finns ingen särskild rutin för när information ska överlämnas till Migrationsverket i det fall kontrollen avser en person som har uppehållstillstånd eller statusförklaring i Sverige. Åtgärder för att förbättra informationsöverföringen från Polismyndigheten till Migrationsverket redogörs för i de följande avsnitten.

5.2.1 Informationsmaterial och utbildningsinsatser

Migrationsverket och Polismyndigheten ska gemensamt ta fram ett informationsmaterial avseende statusförklaringar och vilka indikatorer som är av intresse för att Migrationsverket ska kunna bedöma om det finns anledning att utreda om en statusförklaring eller ett uppehållstillstånd ska återkallas. Materialet ska också innehålla information om indikationer på att en person inte längre är bosatt i Sverige eller på att verkställighetshinder inte längre föreligger.

Migrationsverket och Polismyndigheten ska se över behovet av att Migrationsverket bidrar till de utbildningar som erbjuds personal som arbetar med gränskontroller. Bidraget kan bestå av utbildningsmaterial eller att Migrationsverkets personal deltar i utbildningen. Innehållet kan exempelvis fokusera på återkallelse av statusförklaring och uppehållstillstånd, indikatorer relevanta för Migrationsverkets återkallelsearbete eller hur ärendebilden i Migrationsverkets handläggningssystem Wilma ska tolkas. Polismyndigheten

[45] Polisens ärendehanteringssystem för allmänna ärenden.

ska avsätta tid så att relevant personal får möjlighet att ta del av utbildnings- och informationsmaterialet.

5.2.2 Nya rutiner och mallar

Fördjupad gränskontroll vid in- eller utresa

När Polismyndigheten avrapporterar en fördjupad gränskontroll vid in- eller utresa använder myndigheten sig av ett särskilt formulär (kallat PM 272.4) för att för att redovisa kontrollåtgärden. När uppgifterna redovisas kan de, när gränskontrollanten bedömer att det finns behov, delas med Migrationsverket. Migrationsverket och Polismyndigheten ska gemensamt se över formuläret och identifiera hur det kan förtydligas och förbättras för att säkerställa att information av vikt för Migrationsverkets arbete med att motverka missbruk av regelverk och ärendeprocesser uppmärksammas vid en sådan kontroll. Se även förslag om vidare utveckling i avsnitt 5.2.4.

Migrationsverket och Polismyndigheten ska vidare gemensamt se över hur Polismyndighetens rutiner kan förtydligas för att särskilt uppmärksamma personer som kan misstänkas ha återvänt till sitt hemland eller vars bosättning i Sverige kan misstänkas ha upphört. Syftet är att det ska tydliggöras i vilka situationer en utlänning bör tas in till fördjupad gränskontroll för att motverka missbruk och i vilka fall informationen sedan ska delas med Migrationsverket. På så sätt säkerställer myndigheten att informationen hanteras på ett likartat sätt oberoende av vilket gränsövergångsställe som kontrollen genomförs vid.

Som framgår av avsnitt 5.1. finns det numera en väg in för tips till Migrationsverket. I Polismyndighetens nya rutin ska det även framgå hur informationen ska skickas till Migrationsverket i enlighet med det nya arbetssättet för tips. Det nya arbetssättet säkerställer att informationen även omhändertas och hanteras enhetligt när den inkommer till Migrationsverket.

Inresa utan giltigt tillstånd

Som huvudregel krävs pass och giltigt tillstånd för att en person som inte är medborgare i EU ska tillåtas resa in i Sverige.[46] Migrationsverket har emellertid uppmärksammat att det förekommer att personer med statusförklaring, men utan giltigt uppehållstillstånd i Sverige tillåts resa in i landet. Migrationsverket och Polismyndigheten har dock uppmärksammat att det finns ett behov att förtydliga för gränskontrollanter i vilka fall personer kan tillåtas resa in i Sverige utan giltigt uppehållstillstånd. I det informationsmaterial som ska tas fram föreslås det därför ingå.

[46] Förutsättningarna för att en utlänning ska tillåtas resa in i Sverige regleras i 2 kap. utlänningslagen.

5.2.3 Forum för samverkan

Migrationsverket och Polismyndigheten utvecklar för närvarande ett närmare samarbete mellan analysfunktionerna på Migrationsverkets nationella operativa avdelning respektive Polismyndighetens nationella samordningscentral (NCC) inom nationella gränspolisenheten. Fokus för samarbetet är analys av irreguljär migration till Sverige. I planerna ingår att Migrationsverket regelbundet deltar i Polismyndighetens mötesstruktur, och bidrar med bedömningar och slutsatser från den omvärlds- och missbruksanalys som bedrivs i ordinarie verksamhet. Vidare ska Migrationsverket även kunna genomföra specifika analyser, enskilt eller tillsammans med analysgruppen på NCC. Inom ramen för det utvecklade samarbetet mellan myndigheterna kommer även information om relevanta trender kunna utbytas, liksom aktuella indikatorer, gällande återkallelser av statusförklaring eller uppehållstillstånd.

5.2.4 Ytterligare utveckling

Automatisk överföring av ärenden som uppmärksammats vid gränskontroll

Som framgår ovan inhämtas en mängd information och hanteras via gränskontrollsystemet Gränsklienten när individer reser in till eller ut från Sverige från ett land utanför Schengen. När en gränskontrollant identifierar en särskild omständighet kan information sparas tillfälligt för vidare hantering. Ärendet kan då ”flaggas” för vidare hantering i ett senare skede. Det kan till exempel handla om omständigheter då en person med uppehållstillstånd företar en resa till ett specifikt land. Flaggningen sker genom en knapptryckning i Gränsklienten. Ett sådant flaggat ärende ligger därefter och inväntar vidare hantering från gränskontrollanten, som samtidigt är upptagen med fortsatt hantering av nya passagerare.

Migrationsverket och Polismyndigheten ser ett behov av att en gränskontrollant enkelt ska kunna välja att överföra information om att ärendet flaggats direkt till Migrationsverket genom en automatiserad överföring. Gränskontrollanten skulle med andra ord kunna välja att automatiskt generera en rapport för överföring till en förutbestämd mottagare på Migrationsverket. En sådan automatiserad överföring bör även kunna ske när en rapport har skapats efter fördjupad gränskontroll. Migrationsverket och Polismyndigheten kommer utreda möjligheterna till en sådan automatisk överföring, liksom vilket värde en sådan överföring skulle tillföra för Migrationsverkets handläggning.

Vidare utredning om information i PITA kan delas med Migrationsverket

Som framgår av avsnitt 4 Kommande rättsakter och angränsande utredningar kommer införandet av IUS innebära att pass tillhörande utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd inte längre stämplas vid in- och utresa i Schengen, vilket i sin tur kommer innebära att Migrationsverket kommer att ha tillgång till

mindre information. Även gränspolisen lämnar tips till Migrationsverket baserat bland annat på information i passtämplar.

För att Polismyndigheten efter införandet av IUS ska ha möjlighet att uppmärksamma skyddsbehövande utlänningar som återvänder från sitt hemland behöver nya kontrollmöjligheter etableras.

Transportörer, exempelvis flygbolag, har skyldighet att sammanställa och överföra uppgifter om passagerarna till Polismyndigheten i samband med avresor från ett land utanför EU och utanför Schengen. Skyldigheten avser de personuppgifter som räknas upp i 9 kap. 3 a § utlänningslagen, bland annat uppgifter om namn, resehandling och medborgarskap. Uppgifterna benämns API-uppgifter[47]. API-uppgifterna skickas över till Polismyndighetens system PITA[48].

När API-uppgifterna har överförts till PITA-systemet görs automatiska slagningar i databaserna SIS, Interpol och NEPU[49]. Utifrån aktuell information kan gränspolisen förbereda hantering och prioritering av personer som tas ut för kontroll.

Polismyndigheten har direktåtkomst till Migrationsverkets system Wilma, där det bland annat framgår uppgifter om utlänningar som har statusförklaringar och uppehållstillstånd på grund av skydd. Polismyndigheten har därför redan genom Wilma tillgång till uppgifter om utlänningar som kan vara relevanta för att bedöma om en utlänning kan vara intressant att kontrollera för Migrationsverket.

För att underlätta för gränspolisen att ta ställning till om en person ska tas ut för kontroll när flighten anländer, skulle det kunna flaggas i PITA när en utlänning med statusförklaring reser in. Man kan även tänka sig mer avgränsade flaggningar, till exempel kopplat till från vilket land personen med statusförklaring har medborgarskap i och reser från eller huruvida Migrationsverket har utfärdat en resehandling. Därutöver skulle det kunna undersökas om Migrationsverket kan ta fram en ny spärr som syns i Wilma och som signalerar att Migrationsverket för sin ärendehantering önskar att personen tas ut till fördjupad kontroll ifall personen reser in eller ut ur Schengenområdet. Migrationsverket och Polismyndigheten ska vidare analysera om det är juridiskt och tekniskt möjligt att API-uppgifterna som kommer in i PITA automatiskt samkörs mot vissa uppgifter i Migrationsverkets system.

[47] API-uppgifter, Advance Passenger Information är uppgifter som motsvarar de uppgifter som finns i en passhandling eller id-handlings maskinläsbara del och som hämtas in av flygbolag vid incheckning.
[48] PITA, Passenger Information - Targeting & Analysis är ett framtaget IT system för hantering och kontroll av vissa passageraruppgifter (API-uppgifter).
[49] NEPU (Nationellt efterlysta personer och U-bok). Polisens dataregister för personefterlysning.

5.3 Gemensamma rutiner och samarbetsformer mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna

Det finns i nuläget ungefär 50 utlandsmyndigheter med migrationsuppdrag. Migrationsverket har personal placerad på cirka 20 av dessa. På övriga utlandsmyndigheter arbetar personal utsänd från Utrikesdepartementet med migrationsfrågor som en del av sitt uppdrag. Vid samtliga utlandsmyndigheter med migrationsuppdrag finns även lokalt anställd personal som arbetar helt eller delvis med migration. Konsulära ärenden vid en utlandsmyndighet hanteras i regel av personal utsänd från Utrikesdepartementet.

Vid en del utlandsmyndigheter utförs konsulära arbetsuppgifter av samma personal som hanterar migrationsärenden, främst på utlandsmyndigheter med få migrationsärenden och där Migrationsverket inte har egen utsänd personal. Även i denna verksamhet finns lokalt anställd personal, som kan komma i kontakt med utlänningar vars statusförklaring bör utredas. Det varierar i vilken utsträckning personal i den konsulära verksamheten har tillgång till Migrationsverkets handläggningssystem Wilma.

Information som är av intresse för Migrationsverket kan förekomma i flera olika situationer som är mer eller mindre vanligt förekommande i den konsulära verksamheten. Utlandsmyndigheterna observerar relativt ofta omständigheter som tyder på att en person med uppehållstillstånd är bosatt utanför Sverige. På grund av konsulär sekretess, samt i vissa fall avsaknad av kunskap om vilken information som är relevant för Migrationsverket, har utlandsmyndigheter uppgett att denna information inte alltid delas med Migrationsverket.[50]

5.3.1 Ny rutin för informationsutbyte

När utlandsmyndigheterna har information som ger upphov till misstanke om missbruk av regelverk och ärendeprocesser ska denna numera delas med Migrationsverket genom tipsformuläret på UM Net. Med denna väg in till myndigheten finns en tydlig kanal för att informationen ska bli omhändertagen. Eftersom formuläret nyligen lanserats finns det fortfarande behov av att informera och kommunicera om kontaktvägen och beskriva dess syfte och avgränsning. Det finns även ett behov hos utlandsmyndigheterna att få stöd av Utrikesdepartementet i de rättsliga bedömningar av sekretesshinder som eventuellt föreligger.

Migrationsverket arbetar med att ta fram en utbildning gällande missbruk av regelverk och ärendeprocesser, som riktar sig till både utsänd och lokalanställd personal. Utbildningen ska bland annat beröra återkallelse av statusförklaring och uppehållstillstånd, indikatorer relevanta för Migrationsverkets återkallelsearbete och hur ärendebilden i Migrationsverkets

[50] Samtal med utlandsmyndigheter, 2025-05-08

handläggningssystem Wilma ska läsas. Information om vilken sekretess som gäller på Migrationsverket för överförda uppgifter ska också ingå.

5.3.2 Forum för samverkan

Den nyligen etablerade kontrollfunktion utland har bland annat i uppdrag att identifiera risker och sårbarheter i verksamheten vid utlandsmyndigheterna som handlar om missbruk, avsiktliga regelbrott, hot och brott. Uppdraget tar främst sikte på migrationsverksamheten, men eftersom information som är relevant i migrationshanteringen även förekommer i annan verksamhet på utlandsmyndigheten, är UMK den naturliga samverkansparten med utlandsmyndigheterna även i dessa frågor. Migrationsverkets utlandssektion, där kontrollfunktionen är placerad, har redan idag nära samverkan med både utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet, en samverkan som nu kommer utökas att röra även informationsutbyte.

5.3.3 Ytterligare utveckling

Snabbspår för återkallelseärenden vid utlandsmyndigheterna

Migrationsverket har sedan tidigare påbörjat ett arbete med att införa ett snabbspår för hanteringen av ärenden om återkallelse vid utlandsmyndigheterna. Snabbspåret innebär att Migrationsverkets personal vid en utlandsmyndighet ska kunna öppna ett återkallelseärende exempelvis vid misstanke om att en utlännings bosättning upphört. Dessa ärenden ska sedan hanteras skyndsamt av Migrationsverket. Vid nästa tillfälle som utlänningen besöker utlandsmyndigheten kan vidare utredning genomföras eller beslut delges. En sådan hantering skulle bland annat kunna bidra till att personer som utgör säkerhetshot inte reser in i Sverige igen.

I ärenden om återkallelse av statusförklaring finns en skyldighet att informera om att ett ärende har inletts och att bereda personen möjlighet att yttra sig.[51] När utlandsmyndigheten registrerar ett ärende om återkallelse omgående, kan utlänningen också omedelbart underrättas om att ett ärende har inletts och anledningen till det. Utlandsmyndigheten kan även se till att utlänningen får möjlighet att yttra sig.

I samband med detta utvecklingsarbete planerar Migrationsverket även för att ta fram tydligare rutiner för hur och när utredningar om upphörd bosättning bör genomföras.

Ett angränsande förslag till åtgärd som Migrationsverket undersöker är att göra ett automatiskt utskick till samtliga personer med permanenta uppehållstillstånd två månader innan uppehållstillståndskortet löper ut, vilket är var tredje år. I utskicket skulle det finnas en uppmaning om att lämna biometri vid Statens

[51] se 13 kap. 9 a § utlänningslagen

Servicecenter. Om utlänningen inte bokar en tid för att lämna biometri finns det anledning för Migrationsverket att undersöka den faktiska hemvisten.[52]

5.4 Internt utvecklingsarbete på Migrationsverket

I arbetet med uppdraget har Migrationsverket identifierat ett par möjliga åtgärder som myndigheten skulle kunna vidta internt. Dessa redogörs för i följande avsnitt.

5.4.1 Tydligare information i Wilma

Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna har uppgett att det kan vara en utmaning att förstå informationen i ärendebilden i Wilma. Grunden för ett beslut att bevilja uppehållstillstånd anges med så kallade klassningskoder[53], som beskriver på vilken grund uppehållstillstånd har beviljats. Förkortningar används även för att beskriva olika typer av ärenden[54]. Migrationsverket bedömer att en bättre förståelse kan uppnås genom framtagandet av informationsmaterial och utbildning till Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna.

Det finns dock ett önskemål från Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas sida att förtydliga informationen direkt i Wilma. Samtidigt finns det pågående utvecklingsinitiativ på båda myndigheterna som kan komma att påverka hur systemen integreras och används framöver. Behovet av att förtydliga informationen i Wilma måste ses mot bakgrund av det arbetet.

Migrationsverket bedömer att behovet av att öka tydligheten i Wilma för Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behöver vara med i framtida projekt om uppdatering av befintliga handläggningssystem eller framtagande av nya.

5.4.2 Förbättrad tillgång till Migrationsverkets elektroniska arkiv

Varken Polismyndigheten eller utlandsmyndigheterna har tillgång till Migrationsverkets elektroniska arkiv (E-arkivet).[55] I E-arkivet finns information om utlänningar vars uppgifter har ställts av från centrala utlänningsdatabasen. Informationen ställs av från centrala utlänningsdatabasen bland annat på grund

[52] Viss fysisk service som idag utförs av Migrationsverkets egna servicecenter kommer under 2025 att flyttas över till Statens Servicecenter, bland annat upptagning av biometri
[53] I praktiken är de koder som är relevanta för Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna primärt klassningskoder som börjar med A (asyl) såsom AF, AT och AC. Även uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan vara av relevans. Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder har klassningskod som börjar med G, M eller klassningskod T4 beroende enligt vilken bestämmelse uppehållstillståndet har beviljats. Fullständig lista över klassningskoder finns på Migrationsverkets hemsida
[54] Exempelvis förkortas flyktingstatusförklaring FSF, alternativ skyddsstatus ASSF, resedokument RD och främlingspass FP.
[55] E-arkivet är ett elektroniskt arkiv där det bland annat finns information om utlänningar som inte har haft gällande uppehållstillstånd de senaste åtta åren eller inte haft gällande visum de senaste sex åren.

av brist på lagringsutrymme, men i huvudsak för att säkra det långsiktiga digitala bevarandet av informationen. En sökning i handläggningssystemet Wilma på en individ vars information har ställts av kommer inte att resultera i en träff, trots att Migrationsverket har haft ett ärende gällande personen. All information om vilka beslut som har fattats och vilket underlag som legat till grund för besluten har då tagits bort ur centrala utlänningsdatabasen, som nås via Wilma.

I akten i E-arkivet kan det finnas information av stor betydelse för handläggningen av det aktuella ärendet, exempelvis att utlänningen har uppgett andra identitetsuppgifter eller tidigare har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Eftersom utlandsmyndigheterna och Polismyndigheten inte har tillgång till E-arkivet saknas det möjlighet att uppmärksamma informationen exempelvis inför beviljande av en visering. Det förekommer även att det under Migrationsverkets handläggning av en ansökan inte uppmärksammas att individen redan har information som arkiverats, eftersom Migrationsverket behöver göra en sökning i E-arkivet för att upptäcka det.

För att minska risken för att Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och Polismyndigheten missar att uppmärksamma att det finns information om en individ sedan tidigare som kan vara relevant men som nu är arkiverad, bör det vid sökning på individuppgifter i Wilma vara möjligt att även välja att direkt göra en sökning på individuppgifter i E-arkivet. Myndigheterna kommer i så fall ha bättre förutsättningar att upptäcka att individen redan har haft ett ärende hos Migrationsverket, även om information om individen inte kan nås direkt via handläggningssystemet för att den ställts av till E-arkivet. Polismyndigheterna och utlandsmyndigheterna får i ett sådant fall kontakta Migrationsverket för att få tillgång till uppgifter i akten i E-arkivet, alternativt överlämna ärendet till Migrationsverket. Migrationsverket ska undersöka vidare vilken betydelse en sådan informationsdelning skulle ha för verksamheten, liksom om det finns rättsliga förutsättningar och är tekniskt genomförbart.

6 Slutsats

Migrationsverket har sedan förra året inlett ett omfattande arbete för att förebygga och motverka missbruk. I det arbetet har en ny kontrollorganisation och ett nytt system för att ta emot, hantera och följa upp information som inkommer till myndigheten, så kallade tips, etablerats. För att ytterligare höja nivån i kontrollarbetet finns även långsiktiga planer på teknisk utveckling för att möta behoven av att hantera information.

Migrationsverket, Polismyndigheten och vissa utlandsmyndigheter har tillsammans identifierat ett antal situationer där information som är relevant för

uppdragets ändamål kan framkomma. Det arbete som Migrationsverket bedrivit för att förebygga och motverka missbruk innebär att ett system för att omhänderta informationen finns på plats, liksom att kanaler för information och samverkan gentemot utlandsmyndigheterna är etablerat. Det finns fortsatt ett behov att nå ut till alla berörda vid utlandsmyndigheter med information om dessa kanaler.

Polismyndigheten och Migrationsverket har identifierat vilket utvecklingsarbete som ska bedrivas för att mer information, i första hand från gränskontrollarbetet, ska kunna delas med Migrationsverket. Utvecklingen kommer behöva ske i flera steg, där ett första steg är en ökad och mer strukturerad manuell informationsdelning, som framöver kan komma att ske automatiserat. Myndigheterna arbetar vidare med en åtgärdsplan för det som presenterats i denna rapport.

Som framgår av avsnitt 4.5 anser Vandelsutredningen att det är mest ändamålsenligt att åtgärder kopplade till utlänningar vars skyddsskäl inte länge föreligger ska tas om hand inom ramen för det här regeringsuppdraget. Migrationsverket bedömer emellertid att det inte heller i detta uppdrag finns möjlighet att utvidga uppdraget till att inkludera åtgärder för att uppmärksamma exempelvis att en utlänning med permanent uppehållstillstånd har lämnat oriktiga uppgifter eller att säkerhetssituationen ändrats i utlänningens hemland. I arbetet med detta regeringsuppdrag har det heller inte kunnat inkluderas åtgärder för ökade förutsättningar för ett närmare samarbete med exempelvis gränspolis i Danmark.

Ikraftträdandet av in- och utresesystemet kommer leda till att en viktig källa till information gällande utlänningars in- och utresor kommer att försvinna, nämligen de stämplar som idag görs i pass vid yttre gränskontroll. När passen inte längre kommer stämplas manuellt, kommer Migrationsverket inte längre ha tillgång till information om hur utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige har rest in och ut ur Schengenområdet i lika stor utsträckning. Migrationsverket gör bedömningen att detta kommer påverka antalet öppnade återkallelseärenden, och myndighetens möjlighet att göra sannolikt att förutsättningar för återkallelse föreligger. Flera åtgärder som syftar till att öka informationsöverföringen från Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna har beskrivits i denna rapport. Åtgärderna kan i viss mån kompensera för informationsförlusten i och med ikraftträdandet av in- och utresesystemet, men inte fullt ut. Med en tydligare underrättelseskyldighet för Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna skulle dessa myndigheter kunna överföra viktig information för att motverka missbruket i fler fall.