

YTTRANDE

Datum
2026-09-02

Dnr
R 41-2026

1 (5)

Justitieombudsmannen
Mattias Almqvist

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för nationella migrationsfrågor

Yttrande över promemorian En extern tjänsteleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten, Ds 2026:8

(Ju2026/01130)

Sammanfattning

Promemorians förslag och bedömningar rör ett rättsligt område där konstitutionella, folkrättsliga och förvaltningsrättsliga frågor griper in i varandra på ett lagstiftningstekniskt komplicerat sätt. Ett grundläggande vägval som promemorian har gjort för att lösa denna problematik har varit att använda den gällande ordningen för biometriupptagning i ärenden om Schengenviseringar som förlaga. Jag menar dock att promemorians paralleller till den ordningen är för långtgående.

Promemorians synsätt har lett till att den på några punkter inte har gjort den självständiga bedömning av bestämmelserna om överlåtelse av förvaltningsuppgift till utländsk inrättning enligt regeringsformen, RF, som uppdraget har krävt. Det har även lett till att förslaget till lagtext inte med tydlighet kan hänföras till bestämmelserna i fråga i RF.

Jag instämmer i och för sig i promemorians bedömning i fråga om tillämpningen av 10 kap. 8 § första stycket RF. Däremot ifrågasätter jag analysen som ligger till grund för bedömningen att förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning enligt samma paragraf och förslaget om portalparagraf för överlåtelse av förvaltningsuppgiften.

Sammanfattande bedömning (avsnitt 5.3)

Med regeringsformens systematik rör bedömningen i detta avsnitt regleringen om överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet, närmare bestämt överlåtelse av en förvaltningsuppgift till en utländsk inrättning eller samfällighet enligt 10 kap. 8 § RF. För att kunna ta ställning till om det rör sig om en sådan överlåtelse och om riksdagens beslut ska fattas i den kvalificerade ordning som anges i paragrafens andra stycke måste det först tydligt bestämmas vilka konkreta åtgärder den förvaltningsuppgift som ska överlåtas omfattar. Först därefter kan det bedömas om det är fråga om en sådan förvaltningsuppgift som får överlåtas enligt

10 kap. 8 § RF och om uppgiften innefattar myndighetsutövning i paragrafens mening. Den närmare bestämmningen av förvaltningsuppgiften är även central för bedömningen av om det är fråga om en överlåtelse i ett särskilt fall, beträffande vilken regeringen eller en annan myndighet kan bemyndigas att fatta beslut enligt 10 kap. 8 § första stycket andra meningen RF.

Den bestämning av förvaltningsuppgiften som finns i detta avsnitt ger emellertid inte något närmare besked, mer än att förvaltningsuppgiften gäller ”upptagning av biometri”. I avsnittet tycks uttrycket visserligen behandlas som den åtgärd genom vilken för närvarande fotografi av ansikte och fingeravtryck samlas in, (jfr avsnitt 2.3 och författningskommentaren till förslaget till ändring av 3 kap. 6 § utlänningslagen [2005:716], UtL). Av promemorian i övrigt följer dock att förvaltningsuppgiften är avsedd att omfatta ytterligare moment. Det framgår att uppgiften även ska omfatta tidsbokning, information, identitetskontroll och överföring av insamlade uppgifter (se 2 § förslaget till förordning om överlämnande av biometriupptagning i ärenden om uppehållstillstånd och nationell visering och underavsnittet Bestämmelse om Regeringskansliets rätt att besluta om ett överlämnande samt vilka moment som inbegrips i uppgiften i avsnitt 10.3.2). Därtill ska tjänsteleverantören kunna ges rätt att ta ut en serviceavgift av sökanden. Promemorian behandlar inte avgiftsuttaget som ett av de moment som enligt 2 § förordningsförslaget ingår i biometriupptagningen, utan som ett särskilt sätt att finansiera den överlätna uppgiften. Avgiftshanteringen är emellertid så nära knuten till förvaltningsuppgiftens utförande att vissa delar av den kan ses som moment i förvaltningsuppgiften. Det gäller särskilt tillämpningen av avgiftsregleringen i förhållande till den sökande, bedömningen av betalningsskyldigheten och konsekvenserna av att avgiften inte betalas.

Det är olyckligt att de åtgärder som förvaltningsuppgiften omfattar inte preciseras i det avsnitt där uppgiftens konstitutionella karaktär bedöms. Avsaknaden av en sådan precisering försvårar såväl bedömningen av om uppgiften omfattas av 10 kap. 8 § RF som bedömningen av om den innefattar myndighetsutövning. Den samlade framställningen i promemorian ger likväl enligt min mening tillräckligt stöd för slutsatsen att de aktuella uppgifterna är förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen och som därför i och för sig kan överlåtas till en utländsk inrättning eller samfällighet enligt 10 kap. 8 § första stycket RF. Min utgångspunkt vid detta ställningstagande är att uppgiften avser upptagning av fotografi av ansiktet och fingeravtryck och att vissa nära anslutande administrativa och tekniska åtgärder, inbegripet uttag av avgift, ingår i förvaltningsuppgiften.

Beträffande frågan om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning grundar promemorian sin bedömning på en tolkning av tidigare JO-uttalanden, främst JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288, och förarbetsuttalanden i prop. 2010/11:121. Som jag förstår promemorian menar den att uttalandena ger uttryck för en allmän princip: att inslag av myndighetsutövning i det ärende vid myndigheten som förvaltningsuppgiften i någon mån är en del av, ska leda till att uppgiften ska anses innefatta myndighetsutövning. En så allmänt formulerad

princip är enligt min mening alltför långtgående. Vad JO-uttalandena ger stöd för är dels att vissa ärenden på grund av det samlade tillämpliga regelverket på området inte medger att vissa förvaltningsuppgifter överlämnas som uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning, dels att inslag i förvaltningsuppgifter av överväganden om inlämnat underlag bör fullständigast eller kompletteras eller av åtgärder som i praktiken innebär att framställningar avvisas medför att den ska anses innefatta myndighetsutövning (jfr även betänkandet Översyn av JO-ämbetet, 2021/22:URF2, s. 366). Slutligen vill jag framhålla att förarbetsuttalandena, prop. 2010/11:121 s. 42, måste tolkas med försiktighet i detta sammanhang. Uttalandena gjordes i en annan normativ kontext i den bemärkelsen att överlåtelsen och förvaltningsuppgiftens bestämning i grund och botten – överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet enligt 10 kap. 6 § RF – följde av en direkt tillämplig EU-rättsakt, viseringskodexen, som relativt detaljerat angav bl.a. vilka uppgifter som fick utföras och vilka kontroll- och skyddsmekanismer som skulle gälla. Med tanke på den relativt detaljerade regleringen i viseringskodexen fanns det ingen anledning att i förarbetena självständigt analysera förvaltningsuppgiftens olika moment och den närmare bestämningen av uppgiften.

Med det synsätt som promemorian har anlagt är dock slutsatsen att förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning följdriktig. Med den mer differentierade tolkning som jag har redovisat är underlaget i avsnittet däremot inte tillräckligt för ett bestämt ställningstagande. Beskrivningen av förvaltningsuppgiften medger inte en bedömning åtgärd för åtgärd av vilka befogenheter leverantören ska ha, vilket bedömningsutrymme som ska finnas och vilka följder leverantörens agerande kan få för den enskilde. Det är möjligt att förvaltningsuppgiften efter en sådan bestämning och analys av densamma visar sig innehålla ett eller flera moment som innefattar myndighetsutövning. Om rättsläget bedöms som tveksamt finns det inte heller något hinder mot att riksdagen av försiktighetsskäl använder den kvalificerade beslutsordningen. Det är dock något annat än att det presenterade underlaget i avsnittet ger stöd för en bestämd slutsats att förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning.

Mot denna bakgrund instämmer jag i promemorians bedömning i fråga om tillämpningen av 10 kap. 8 § första stycket RF. När det gäller frågan om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning enligt 10 kap. 8 § andra stycket RF, kan jag däremot inte på det presenterade underlaget i avsnittet ansluta mig till promemorians bedömning. Jag motsätter mig därför bedömningen i den delen.

En jämförelse med samarbetet för Schengenviseringar (avsnitt 10.2)

Det är i och för sig naturligt att som i promemorian använda samarbetet med externa tjänsteleverantörer i ärenden om Schengenviseringar som förlaga; samma eller liknande tjänsteleverantörer kan komma att anlitas, och flera tekniska och organisatoriska frågor är gemensamma. Jämförelsen måste emellertid göras med viss försiktighet. Viseringskodexen är en direkt tillämplig EU-rättsakt. Den anger

både vilka uppgifter en extern tjänsteleverantör får utföra och vilka uppgifter som är förbehållna ett konsulat i kodexens mening. Därtill reglerar den flera av de krav som ska gälla för samarbetet. I den nu aktuella situationen måste motsvarande uppgiftsfördelning och skyddsmekanismer i stället skapas genom nationell rätt.

Att det nu rör sig om en nationell reglering och inte en reglering som är kopplad till EU-rättsakter ställer andra krav på vilka begrepp som ska användas i bestämmelserna om överlåtelsen av förvaltningsuppgiften. Det finns därmed inte någon anledning att med avvikelse från RF:s begreppsapparat använda sig av begrepp hänförliga till viseringskodexen såsom ”samarbete” och ”extern tjänsteleverantör”. Det korrekta i lagtexten vore i stället att beskriva vad det handlar om i RF:s mening, nämligen om överlåtelse till utländsk inrättning av förvaltningsuppgift i form av upptagning av biometriska uppgifter (jfr föreslagna lydelse av 3 kap. 6 och 7 §§ samt 5 kap. 28 och 29 §§ UtL). Jag anser vidare att det med ledning av det som förs fram i promemorian är otydligt i vilken utsträckning svensk rätt och internationella förpliktelser ställer krav på rättssäkerhetsgarantier.

Jag menar sammanfattningsvis att regleringen av samarbetet med externa tjänsteleverantörer i ärenden om Schengenviseringar i stora delar kan tjäna som mönster för nu aktuell reglering. I brist på alternativ framstår den regleringen i alla fall som en lämplig utgångspunkt vid valet av vilka rättssäkerhetsgarantier som bör gälla. Jag anser dock att RF:s begreppsapparat måste användas i lagbestämmelserna om överlåtelsen av förvaltningsuppgiften.

Portalparagraf för överlämnandet (avsnitt 10.3.1)

Som jag förstår promemorian är grundtanken bakom övervägandena i detta avsnitt att regleringen av samarbetet med externa tjänsteleverantörer i ärenden om Schengenviseringar ska vara en förlaga för promemorians lösningar. Med det synsättet kan resonemang om innebörden av begreppet ”i ett särskilt fall” enligt 10 kap. 8 § första stycket andra meningen RF framstå som överflödiga. Den brist på konkretion i bestämningen av förvaltningsuppgiften som jag bedömer föreligger i promemorian får måhända inte heller några större konsekvenser för bedömningen av om överlåtelsen gäller ett särskilt fall. Det blir i stället naturligt att snegla på utformningen av nuvarande 3 kap. 6 § fjärde stycket UtL. Jag menar dock, som framgått, att promemorian dragit parallellerna från regleringen av samarbetet med externa tjänsteleverantörer i ärenden om Schengenviseringar för långt. Med avsikten av en mer eller mindre heltäckande bindande EU-rättsakt i bakgrunden måste i stället RF:s begreppsbyggnad analyseras självständigt utifrån förutsättningarna i nu aktuellt lagstiftningsärende.

Jag saknar ett tydligt ställningstagande till frågan om det handlar om ”att i särskilda fall besluta” om överlåtelsen i fråga. Ett sådant ställningstagande kräver ett väl utvecklat resonemang om betydelsen av formuleringen. En yttlig betraktelse av förarbetena till bestämmelserna i 10 kap. 8 § RF tyder i det sammanhanget på att formuleringen tjänar till att vid en överlåtelse dra en gräns mellan generella beslut

och beslut i särskilda fall (se prop. 1984/85 s. 15–17). Vilka omständigheter som i varje enskilt fall kan motivera att det i bestämmelsens mening rör sig om ”att i särskilda fall” besluta om en överlåtelse kräver dock som sagt ett mer utvecklat resonemang.

Ett sådant mer utvecklat resonemang underlättas också av, för att inte säga kräver, att förvaltningsuppgiften bestäms närmare. Resonemangen kommer i så fall ge underlag för självständiga bedömningar av vilka bestämmelser som bör ingå i den samlade regleringen, vilka enskilda bestämmelser som ska meddelas i författning respektive formuleras som avtalsvillkor och vilken normhierarkisk nivå som ska väljas för varje författningsbestämmelse. Det samlade resultatet av sådana självständiga avvägningar skulle sannolikt ge ett fullgott underlag för bedömningen av om det handlar om ett beslut i särskilda fall om överlåtelse i RF:s mening.

Avslutningsvis vill jag beröra den lagtekniska lösning som promemorian förespråkar för att bemyndiga regeringen eller Regeringskansliet att besluta om överlåtelse. Enligt promemorian ska regeringen, eller efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet bemyndigas att besluta om överlåtelsen. Jag ställer mig tveksam till att ordalydelsen i 10 kap. 8 § första stycket sista meningen RF och bestämmelserna i övrigt i det kapitlet ger stöd för en sådan möjlighet till vidaredelegation från regeringen till Regeringskansliet. Hur frågan om bemyndigande vid överlåtelse av förvaltningsuppgift i internationella förhållanden har reglerats pekar snarare på att det är riksdagen som själv ska bestämma om antingen regeringen eller någon annan myndighet ska bemyndigas.

Med nuvarande utformning och utan den djupare analys och förtydliganden som jag har efterfrågat ovan avstyrker jag förslaget.

Yttrandet har beslutats av JO Mattias Almqvist. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga May Al-Boujassam har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.