



YTTRANDE

Datum
20015-12-02

Regeringskansliet

Utkast till Lagrådsremiss angående Lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet m.m.

Beredd tillfälle att lämna synpunkter på utkastet till lagrådsremiss avseende lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet och promemorian angående en förordning om särskilda identitetskontroller får Justitiekanslern anföra följande.

Genomgången av de framlagda förslagen har skett med de utgångspunkter som Justitiekanslern främst har att beakta och med de begränsningar som har följt av den extremt korta svarstiden.

Justitiekanslern avstyrker genomförandet av de framlagda förslagen. Skälen för det är framförallt följande.

Av utkastet till lagrådsremiss framgår det att den föreslagna lagen och förordningen syftar till att Sverige, på det nationella planet, ska kunna hantera en extrem flyktingsituation genom att papperslösa flyktingar ska förhindras att resa in i landet. De internationella åtaganden som följer av bl.a. Schengensamarbetet och Genèvekonventionen gäller i flera avseenden på individnivå och syftar (förutom till fri rörlighet inom Schengenområdet) till att bereda enskilda flyktingar skydd i vissa närmare angivna situationer. Enligt Justitiekanslerns bedömning framstår det som tveksamt om enbart den omständigheten att det på grund av det världspolitiska läget f.n. är många människor som söker sig till Sverige är tillräcklig för att motivera en sådan inskränkning av möjligheten att söka asyl här som rent faktiskt skulle bli en följd av den föreslagna regleringen. För den enskilde – vars rättigheter bl.a. Genèvekonventionen avser att säkerställa – är skyddsbehovet rimligen detsamma oavsett hur många andra som vid en given tidpunkt söker asyl. Mot denna bakgrund framstår det som tveksamt om en sådan begränsning av möjligheten att söka asyl i Sverige som skulle bli en konsekvens av den föreslagna regleringen fullt ut är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Under alla förhållanden saknas det en ordentlig analys av hur de framlagda förslagen förhåller sig till gällande nationella och internationella regler på asylområdet. Justitiekanslern – som under den korta tid som har stått till buds för granskning av förslagen har fått intrycket att de innebär en kursändring i förhållande till hur regelverket tidigare har tolkats och tillämpats – efterlyser därför en djupare sådan analys.

De framlagda förslagen avseende identitetskontroller gör inte någon skillnad mellan vuxna och ensamkommande barn. Ur ett barnrättsperspektiv framstår

det som tveksamt. I vart fall skulle det behövas en mer ingående analys av hur den begränsning av möjligheten för ensamkommande barn att söka asyl som skulle bli en följd av föreslagen reglering förhåller sig till bl.a. barnkonventionen.

Enligt Justitiekanslerns bedömning är frågan om hur de lämnade författningsförslagen förhåller sig till regeringsformens reglering om rörelsefrihet för svenska medborgare inte tillräckligt utredd och det kan ifrågasättas om förslagen i alla delar uppfyller de krav som följer av 2 kap. 7, 8 och 20 §§ i den nämnda grundlagen.

Det finns också skäl att fråga sig vilka konsekvenser ett genomförande av de remitterade förslagen skulle kunna få när det gäller vilka vägar flyktingströmmarna till Sverige tar och under vilka former det sker. Ett inte helt orimligt antagande är t.ex. att den föreslagna regleringen kan leda till att många som annars hade sökt sig till landet i ordnade former med buss, tåg eller färja i stället kommer att använda sig mer okonventionella och i vissa fall kanske rentav farliga vägar. De remitterade förslagen innehåller inte någon analys av tänkbara konsekvenser i dessa avseenden eller när det gäller den potentiella ökningen av organiserad människosmuggling.

Genomförandet av en lag som ger regeringen en vidsträckt och otydligt avgränsad befogenhet att införa identitetskontroller och att stänga av allmän väg (se vidare nedan) bör under alla förhållanden föregås av en långt mer ingående analys än som har redovisats i det nu aktuella utkastet till lagrådsremiss. I brist på sådan analys kan Justitiekanslern inte tillstyrka de lämnade förslagen.

Om regeringen ändå skulle gå vidare för att i någon form införa lagstiftning på området vill Justitiekanslern framhålla följande.

Det grundläggande rekvisitet för den föreslagna lagens tillämplighet – att det uppkommer en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet – är allmänt och vagt utformat. Det medför att det är svårt att förutse alla situationer som skulle kunna aktualisera en tillämpning av lagen. Eftersom det framgår att det konkreta syftet med lagen är att hantera den – historiskt sett – extrema flyktingsituationen som råder just nu finns det skäl att avgränsa tillämpningsområdet så att det inte blir vidare än som motiveras av lagens egentliga syfte. Vidare finns det, oavsett hur tillämpningsområdet avgränsas men särskilt om det skulle lämnas oförändrat, skäl att införa en betydligt kortare giltighetstid än de tre år från ikraftträdandet som nu föreslagits.

Enligt det lämnade lagförslaget bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg (3 §). Så som bestämmelsen är utformad i förslaget innefattar den ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter för alla transporter, d.v.s. även inrikes, med angivna färdmedel. Ett sådant bemyndigande är alltför långtgående och

bestämmelsen bör ändras så att endast transporter till Sverige från utlandet omfattas (jfr 4 § i det lämnade lagförslaget).

I det förordningsförslag som lämnats föreskrivs det en skyldighet för berörda transportörer att kontrollera att passagerarna har giltig identitetshandling med fotografi samt – vid underlåtenhet att genomföra en sådan kontroll – en skyldighet att betala sanktionsavgift. Syftet med förslaget i den delen är uppenbarligen att passagerare utan giltiga identitetshandlingar ska hindras från att resa in i Sverige. Detta framgår dock inte tydligt av de föreslagna förordningsbestämmelserna (3 och 5 §§). För att undvika tillämpningsproblem och åstadkomma det som synes vara syftet med regleringen bör skyldigheten att betala sanktionsavgift knytas till att passagerare utan giltiga identitetshandlingar har tillåtits att resa in i Sverige snarare än till bristande kontroll av identitetshandlingar (jfr hur motsvarande fråga har reglerats i 9 kap. 3 § och 19 kap. 5 § utlänningslagen). Med nuvarande utformning framstår det som tveksamt om en transportör som, efter att ha genomfört föreskriven kontroll, ändå transporterar passagerare utan identitetshandlingar till Sverige kan åläggas någon sanktionsavgift. En annan sak är att det är tveksamt om en reglering som ålägger transportörer en avgiftssanktionerad skyldighet att avvisa passagerare som saknar identitetshandlingar kan genomföras i förordningsform (jfr regeringsformen 8 kap. 2 och 3 §§).

Enligt 5 § i det lämnade lagförslaget bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för att se till att bl.a. regleringen i 4 § om stängning av väg följs. Det framgår inte av utkastet till lagrådsremiss i vilka situationer det skulle kunna bli aktuellt att förordna om sanktionsavgifter i dessa fall. Enligt Justitiekanslerns bedömning framstår det som tveksamt om det alls finns något behov av sanktionsavgifter i de fall som avser stängning av väg.

Om den föreslagna möjligheten att stänga av väg etc. genomförs är det Justitiekanslerns bedömning att det kan bli fråga om sådana rådighetsinskränkningar som, enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, förutsätter en rätt till ersättning. Den frågan behöver analyseras ytterligare. (Jfr i sammanhanget NJA 2014 s. 332.)

Enligt 8 § i det lämnade lagförslaget får nya föreskrifter meddelas först efter utgången av en karensperiod. En förutsättning för att nya föreskrifter ska kunna meddelas måste rimligen vara att de allmänna förutsättningarna enligt 2 § fortfarande är uppfyllda. Detta framgår dock inte klart av det lämnade förslaget, som bör förtydligas i det avseendet.

Anna Skarhed

Ralf Järtelius