

Dnr LI2023/02926

Till:
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm, 21 december 2023

Asylrättscentrums remissvar gällande Lagrådsremiss Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Övergripande kommentar

1. Asylrättscentrum verkar för en rättssäker och konventionsenlig migrationsprocess. Detta gör vi genom att driva nationella och internationella processer samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer från tidigare arbeten på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket, advokatbyråer och universitet.
2. Asylrättscentrum vill initialt beklaga att remissinstanser som brukar tillfrågas vid migrationsrättsliga förslag inte blivit ombedda att yttra sig över förslaget, däribland vi. Bland remissinstanserna saknas helt frivilligorganisationer med inriktning på mänskliga rättigheter. Av de tillfrågade remissinstanserna återfinns en av de fyra migrationsdomstolarna. Den högsta instansen i migrationsärenden i Sverige, Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm), har inte tillfrågats. Inte heller FN:s flyktingorgan, UNHCR, har varit remissinstans.
3. Vi anser att det är viktigt att lagstiftaren tar ansvar för att den inhemska lagstiftningen utformas på ett vis där internationella åtaganden efterlevs och där det finns goda möjligheter till en rättssäker tillämpning. I förevarande

fall ser vi betydande risker. Trots att remisstiden har gått ut har vi därför tagit fram ett remissvar i vilket vi kommenterar förslaget med utgångspunkt i internationella konventioner och EU-regler.

4. Det är vår mening att det saknas tydliga konsekvens- och ändamålsanalyser av de förslag som presenteras i utkastet till lagrådsremiss. Bland annat uppvisar förslaget stora brister avseende ett asyl- och barnrättsligt perspektiv. Vi menar att avsaknaden av konsekvens- och ändamålsanalyser är särskilt allvarligt i ljuset av vår slutsats att delar av förslagen riskerar att strida mot internationella konventioner och EU-rätt.
5. Som Lagrådet betonat i sitt yttrande är det direkt olämpligt att riksdagen skulle besluta om att delegera makt till regeringen i ett fall som detta, där det är oklart om det presenterade förslaget alls är tillåtet enligt grundlag eller EU-rätt (se Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-12-08, Yttrande avseende Lagrådsremissen om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige).
6. Flera remissinstanser har redan lyft problematiken kopplad till införande av gränskontroller kopplat till EU-regler om fri rörlighet. Vi kommer inte att upprepa dessa kommentarer.
7. I vårt remissvar fokuserar vi på asylrätten, barnkonventionen samt vikten av tydligt formulerad lagstiftning. Mot bakgrund av de bristande analyserna samt risken för en rättstillämpning som strider mot våra internationella åtaganden samt EU-rätt avstyrker Asylrättscentrum samtliga förslag i utkastet till lagrådsremiss. I remissvaret utvecklas de resonemang som ligger bakom vår ståndpunkt.

Om förslaget

8. I lagrådsremissen föreslås en ny lag som ska ge regeringen befogenhet att under vissa förutsättningar meddela förbud mot att transportera personer med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige om personerna saknar giltiga identitetshandlingar. Regeringen ska också ges också befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud.
9. Regeringen ska få meddela sådana föreskrifter om det på grund av ett förhållande som uppkommit inom migrationsområdet har uppstått en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

och föreskrifterna behövs för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter.

10. Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Synpunkter

Förslaget innebär en urholkning av asylrätten som strider mot våra internationella åtaganden

11. I lagrådsremissen har regeringen endast summariskt kommenterat förhållandet till internationella konventioner och EU-rätt. Att dessa frågeställningar inte närmare utretts är oroväckande. Att uppge att de kommer att utredas av regeringen inför ett eventuellt ikraftträdande är inte tillräckligt. Riksdagen bör rimligen få ta del av hur regeringen resonerar kring dessa avvägningar innan riksdagen beslutar att delegera makt till regeringen.
12. I lagrådsremissen uppger regeringen bland annat att de presenterade förslagen inte strider mot asylrätten då EU:s asylregelverk bygger på den grundläggande principen att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till.
13. Asylrättscentrum vill tydligt framhålla att det *inte* finns någon juridisk skyldighet för en person att ge in en asylansökan i det första säkra land hen ankommer till. Varken utlänningslagen (2005:716), 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen), Dublinförordningen¹ eller någon annan relevant rättsakt stipulerar en sådan skyldighet.²
14. Av Dublinförordningen framkommer att det är det första landet där en ansökan lämnas in som *ansvarar för att utreda* vilket land som är ansvarigt för asylprövningen – inte att det är detta land som nödvändigt ska pröva ansökan. Vilket land som är ansvarigt för asylprövningen bestäms istället

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning).

² Se även FN:s flyktingorgan (UNHCR), Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, maj 2013, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html>, punkt 3 i.

utifrån en bestämd ordning. Först undersöks om den asylsökande har familjemedlemmar som är asylsökande eller har beviljats skydd i något EU-land. Är så fallet är det detta land som ansvarar. I andra hand undersöks om den asylsökande tidigare har beviljats uppehållstillstånd i eller visum till något EU-land. Är så fallet är detta land ansvarigt under den tid tillståndet/visumet är giltigt, samt en tid därefter. Först härfter undersökt vilket EU-land personen först kom till när en yttre gräns passerades. Att en asylsökande endast rest igenom ett land knutet till Dublinförordningen innebär inte att landet blir ansvarigt för att pröva ansökan. Bara vid inresa i EU över en så kallad yttre gräns (eller om det går att visa att en asylsökande vistats i ett annat EU-land i längre tid än fem månader) aktualiseras ett ansvar, det vill säga det är det land som ”släppt in” en asylsökande i unionen som blir ansvarigt enligt den tredje grunden.

15. En tillämpning av Dublinförordningen kan alltså resultera i att den medlemsstat som fastställs som ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd är den första medlemsstat som den asylsökande reste in i. I det sammanhanget är det dock viktigt att notera att det kan ske först efter en prövning av ansvarskriterierna i förordningen för att komma fram till vilken medlemsstat som är ansvarig och om personen ska överföras dit. Det bör även beaktas att Dublinförordningen som huvudregel inte tillämpas på ensamkommande barn. Inte heller ska personer överföras till en medlemsstat där det finns systematiska brister i asyلفörfarandet och i mottagningsvillkoren, vilket vi har sett exempel på då det har bedömts funnits sådana brister i Grekland och Ungern.³ Det finns också situationer då det har bedömts stå i strid med den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, att överföra personer till en viss medlemsstat utan att först inhämta garantier från den medlemsstaten beträffande ett lämpligt mottagande och att familjer kommer att hållas ihop.⁴
16. Vad som uppges i lagrådsremissen om att EU:s asylregelverk skulle bygga på den grundläggande principen att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till stämmer alltså inte.
17. Asylrättscentrum vill även lyfta fram att FN:s flyktingorgan, UNHCR, har påtalat att en stat inte kan friskriva sig från ansvar genom att hänvisa en asylsökande till en annan stat. UNHCR har upprepade gånger betonat att det internationella systemet att skydda flyktingars rättigheter bygger på samarbete mellan länder, vilket framgår redan av inledningen av

³ Se MIG 2010:21 respektive MIG 2016:16.

⁴ Se Europadomstolens dom i målet Tarakhel mot Schweiz (application no. 29217/12).

flyktingkonventionen. Detta har även bekräftats genom den globala flyktingpakten (Global Compact on Refugees) som FN:s generalförsamling beslutade om 2018. Stater måste agera för att ta ett delat ansvar för att ta emot flyktingar.⁵

18. Förslagen i lagrådsremissen motiveras med att antalet migranter och människor på flykt i världen har fortsatt att öka och att det inte kan uteslutas att den tilltagande irreguljära migrationen till EU kommer att medföra en ökad påverkan på Sverige genom att fler personer kommer hit för att söka skydd eller av andra skäl. I syfte att begränsa antalet personer som försöker resa in i Sverige utan att deras identitet har kontrollerats menar regeringen därför att det bör vara möjligt att införa krav på att personer som transporteras med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige ska ha giltiga identitetshandlingar. Regeringen menar att en effekt av sådana kontroller skulle kunna vara att myndigheterna ges mer utrymme att fokusera på ett ordnat mottagande av de migranter med skyddsbehov som kommer till landet.
19. Förslaget gör det svårare för vissa skyddsbehövande att få skydd i Sverige. Förslaget visar en brist på förståelse för det faktum att personer som tvingas fly inte alltid kan få med sig identitetshandlingar vid flykten, att de inte har haft möjlighet att förnya utgångna identitetshandlingar innan flykten eller att de förlorar sina tillhörigheter inklusive identitetshandlingar under flykten. Vissa grupper kan även mer regelmässigt ha särskilda svårigheter att få tillgång till giltiga identitetshandlingar. Det kan till exempel röra sig om barn, statslösa, vissa minoritetsgrupper, personer som lever i utsatthet i samhällets utkant eller personer som kommer ifrån länder som exempelvis Jemen, Afghanistan och Somalia där det finns problem att få tillgång till giltiga identitetshandlingar.
20. Delar av skälen till förslaget framstår som att det görs för att värna personer som flyr till Sverige. Asylrättscentrum anser dock att det är svårförenligt att motivera begränsningar i möjligheten för vissa personer på flykt att ta sig till Sverige med hänvisning till omsorg desamma. Sverige har, som även framhålls i promemorian, haft gränskontroll vid inre gräns sedan år 2015. Kontroll av de som kommer till Sverige kan ske där.
21. Det anges också att avsikten med regleringen är att motverka migration av personer som inte är skyddssökande. Förslaget innebär dock att en del

⁵ FN:s flyktingorgan (UNHCR), UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection, 28 maj 2021, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/60b115604.html>, punkt 2.

skyddssökande kommer att hindras från att resa till Sverige. Det förslaget då gör är alltså att hindra migration av personer som *är* skyddssökande.

22. UNHCR har uppmärksammat att åtgärder eller arrangemang som i praktiken syftar till att skifta, minimera eller undvika att ta ansvar, att hindra snarare än underlätta tillgången till internationellt skydd, riskerar att urholka det internationella skyddssystemet. Om sådana åtgärder antas av många stater så leder det nämligen till att möjligheterna att faktiskt beviljas asyl blir allt mer otillgängliga.⁶
23. Asylrättscentrum vill framhålla att åtgärder som en stat vidtar kan utgöra otillåten så kallad *externalisering* om åtgärderna syftar (eller leder) till att undvika ansvar eller till att flytta, snarare än att dela, på ansvaret att identifiera eller tillgodose internationella skyddsbehov till en annan stat. Direkta, men även indirekta, åtgärder som hindrar asylsökande och flyktingar från nå ett visst "destinationsland" eller en viss region och/eller från att kunna göra anspråk på eller njuta skydd där är enligt UNHCR otillåtna eftersom de strider mot 1951 års flyktingkonvention och internationella principer om samarbete och solidaritet.⁷

De förslag som presenteras i lagrådsremissen får anses åtminstone indirekt ha denna typ av konsekvenser.

Förslaget saknar barnkonsekvensanalys

24. All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Genom barnkonventionen skärps konventionsstaters skyldigheter gentemot barn vilket innebär att barn ges ett starkare rättighetsskydd än vuxna. Barnkonventionen uppställer bland annat krav på att barns bästa beaktas inför alla beslut och åtgärder som rör barn.
25. När ny lag stiftas eller förändringar föreslås måste det utredas och beaktas vilka konsekvenser detta kan ha för barn. Att ta bort förbättringar som gjorts för att säkerställa barns rättigheter står i kontrast med det syfte som är bakgrunden till den svenska barnrättslagen. Enligt artikel 41 i

⁶ FN:s flyktingorgan (UNHCR), UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection, 28 maj 2021, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/60b115604.html>, punkt 3.

⁷ FN:s flyktingorgan (UNHCR), UNHCR Note on the "Externalization" of International Protection, 28 maj 2021, tillgänglig via: <https://www.refworld.org/docid/60b115604.html>, punkterna 4-5.

barnkonventionen, och som den har tolkats av FN:s barnrättskommitté,⁸ ska konventionsstater inte heller vidta åtgärder som leder till en försämring av barnets rättigheter.

26. I lagrådsremissen saknas analys av hur förslagen kommer att påverka barn. Asylrättscentrum konstaterar att det exempelvis inte diskuteras vilka konsekvenser ett krav på giltiga identitetshandlingar kan medföra för barn. Det diskuteras inte heller om undantag ska kunna göras för barn eller om samma krav på giltiga identitetshandlingar ska gälla för barn som för vuxna om regeringen beslutar om föreskrifter.

Otydligt formulerad lagstiftning riskerar att leda till föreskrifter som strider mot våra internationella konventioner, EU-rätt och svensk grundlag

27. Av lagrådsremissen framgår att det finns ett behov av att snabbt kunna vidta relevanta åtgärder, som samtidigt kan vara av mycket ingripande slag, i situationer där det uppkommer allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Vad som mer specifikt kan avses med allvarlig fara för den allmänna ordningen preciseras inte i lagrådsremissen. Regeringen anser att det inte går att avgöra på förhand men att det måste vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Regeringen menar att en bedömning av om förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste göras utifrån omständigheterna när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras och anser därför att det inte är möjligt att beskriva situationen annat än i generella termer.
28. Några exempel lyfts dock i lagrådsremissen. Bland annat nämns att ”den situation som uppstod under 2015 med en mycket hög tillströmning av asylsökande där mottagandet i landet inte kunde ske på ett ordnat och säkert sätt är ett exempel på en sådan situation, men även andra situationer kan tänkas bli aktuella.” Ett annat exempel som nämns är ”om det allmänna till exempel inte längre kan upprätthålla tillräcklig ordning och reda i omhändertagandet av de människor som kommer att söka sig hit, kan situationen medföra allvarlig fara för såväl barn som vuxna. Utan ett ordnat mottagande kan många människor som kommer hit löpa en risk att hamna i ett s.k. skuggsamhälle utanför vår egentliga samhällsgemenskap. Med

⁸ Jfr FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, p. 4.

skuggsamhälle avses här en grupp utländska medborgare som utan uppehållstillstånd lever utanför samhällets skyddsnät och ofta utnyttjas på arbetsmarknaden. Det finns även en risk att en tillströmning av människor vars identitet inte kontrolleras kan överväldiga redan hårt belastade myndigheter vilket kan hota samhällets funktionalitet. Detta riskerar att skapa nya spänningar i samhället och i förlängningen att viktiga samhällsfunktioner inte längre kan klara av sitt uppdrag. Detta gäller inte minst om det vid sidan av skyddsökande också kommer migranter som inte är skyddsökande och inte har rätt att resa in i landet”.

29. Asylrättscentrum konstaterar att formuleringar som ”om det allmänna inte längre kan upprätthålla tillräcklig ordning och reda” öppnar för tolkningar. Vad ska exempelvis anses vara *tillräcklig* ordning och reda för att utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet? Som Migrationsverket anfört i sitt remissvar innebär det inte nödvändigtvis att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet att vissa samhällsfunktioner är överbelastade.
30. Asylrättscentrum vill, likt Migrationsverket, även framhålla att ”allmän ordning och säkerhet” är ett EU-rättsligt begrepp vilket behöver tolkas i ljuset av EU-rätten.
31. Regeringen menar vidare att det bör framgå av lag vilka åtgärder som ska få vidtas men att detaljregleringen i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas när det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet istället bör framgå av förordning.
32. Asylrättscentrum har upprepade gånger framhållit att lagstiftning av rättssäkerhetsskäl bör formuleras så tydligt som möjligt. Tydlig lagstiftning ökar förutsebarheten. Förslaget som det nu är utformat har karaktären av en ramlag där stort utrymme lämnas till regeringen själv att dels avgöra när en situation utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, dels avgöra detaljregleringen avseende åtgärderna. Som Lagrådet framhöll i sitt yttrande bör riksdagens bemyndigande till regeringen vara så pass detaljerat att regeringen inte får ett närmast obegränsat utrymme att utfärda egna föreskrifter.
33. Åtgärderna enligt förslaget skulle få stora konsekvenser för enskilda, och utöver skyddsökande kan inte minst konstateras påverkan på pendlare över gränserna. Det är dock inte tydligt definierat när åtgärderna ska sättas in och oklart vilken effekt de får. Promemorian ger otillräckligt underlag för

bedömningar avseende om åtgärderna kan anses vara ändamålsenliga och proportionerliga, vilket är ytterligare en brist i förslaget.

34. Asylrättscentrum instämmer i Lagrådets bedömning att det är direkt olämpligt att riksdagen, när den beslutar att delegera normgivningsmakt till regeringen, inte känner till hur regeringen avser att utnyttja sitt bemyndigande och om det presenterade förslaget ens står i överensstämmelse med EU-rätt, internationella konventioner samt grundlag.

Detta remissvar har beretts av jur. dr. Louise Dane.