

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

(Ert dnr LI2023/02926)

Migrationsverket ser positivt på att föregå extraordinära situationer som påverkar myndigheters arbete, samhällsfunktioner och inre säkerhet med reglering. Som remissinstans vill Migrationsverket tillföra följande.

Innebörden av begreppet allmän ordning och säkerhet

I lagförslaget, precis som i den tidigare gällande lagen om vissa identitetskontroller, görs en koppling mellan möjligheten för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter och att det p.g.a. migrationssituationen har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Allmän ordning och säkerhet är ett EU-rättsligt begrepp. Att vissa samhällsfunktioner är överbelastade innebär med vanligt språkbruk inte nödvändigtvis att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Migrationsverket finner därmed att de i förslaget valda begreppen kan leda till missuppfattningar och att en annan konstruktion såtillvida bör övervägas. Det kan i sammanhanget även noteras att en motsvarande synpunkt framfördes av lagrådet inför den tillfälliga lag om vissa identitetskontroller som infördes år 2015.¹

Förordningens giltighetstid

I promemorian konstateras att mot bakgrund av att den föreslagna lagen ger regeringen möjlighet att i en svår situation vidta åtgärder som kan vara ingripande för enskilda, får regeringens föreskrifter gälla i högst sex månader.

¹ Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Giltighetstiden kan därefter förlängas med sex månader i taget. Vidare ska regeringen, om den meddelar föreskrifter eller förlänger giltighetstiden, informera riksdagen och redovisa hur förutsättningarna för att meddela föreskrifterna är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört. Eftersom det ska vara fråga om allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet anser Migrationsverket att det kan övervägas om det inte bör finnas en borte gräns för hur många gånger föreskrifternas giltighetstid får förlängas. Annars kan en risk föreligga att det som ska vara en särskild åtgärd i det fall Sverige skulle hamna i en situation där ett ordnat mottagande inte går att upprätthålla, där ansvariga myndigheter blir överbelastade eller viktiga samhällsfunktioner på annat sätt inte kan fullgöras och där den allmänna ordningen och den inre säkerheten hotas, istället blir en permanent lösning för en extraordinär situation.

I detta sammanhang kan även erinras om att den tidigare lagen om vissa identitetskontroller till sin natur var tillfällig och att de föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen enligt övergångsbestämmelserna skulle upphöra att gälla senast när lagen upphörde att gälla. Den nu föreslagna lagen är dock permanent. Om regeringen meddelar föreskrifter eller förlänger deras giltighetstid, ska regeringen informera riksdagen om det och redovisa hur förutsättningarna är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört. Analysen av hur detta säkerställer att föreskrifterna inte permanentas kan dock behöva underbyggas ytterligare.

Kravet på en giltig identitetshandling kommer att gälla även för barn under 18 år

Lagförslaget anger förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer utan giltiga identitetshandlingar. I promemorian hänvisas också till den ändring som beslutats i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438), innebärande att skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande, som regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:102) om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg, i vissa fall ska uppfyllas efter en obligatorisk kontroll av giltig identitetshandling.

Fartygssäkerhetsförordningen undantar dock barn under 18 år, som inte behöver uppvisa någon identitetshandling om barnet reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

I det nu aktuella lagförslaget föreligger inte något motsvarande undantag gällande för barn under 18 år. Migrationsverket ser positivt på detta – att även barn under 18 år kommer att omfattas av den nu föreslagna regleringen – då det vid kraftigt ökande migrationsströmmar skulle kunna motverka en risk för att barn blir offer för bl.a. människohandel, men även andra former av brott.

Ett behov att kunna göra undantag från förbudet att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar föreligger

Migrationsverket vill erinra om att de föreskrifter regeringen kan utfärda enligt förslaget eventuellt skulle kunna medföra svårigheter för myndigheter i annan Schengenstat att verkställa tredjelandsmedborgare till Sverige med tåg, buss eller passagerarbåt. Det gäller när en konstaterad skyldighet föreligger för Sverige att ta emot en tredjelandsmedborgare, men denne saknar identitetshandling.

Sverige har i förekommande fall en skyldighet att ta emot en tredjelandsmedborgare om personen har beviljats uppehållstillstånd eller skydd i Sverige, eller för att en skyldighet att ta emot eller återta personen följer av EU-rätt eller internationell överenskommelse. Myndigheten i den andra Schengenstaten överför då personen till Sverige, efter det att myndigheten först utverkat ett formellt beslut från Migrationsverket om att det föreligger en skyldighet för Sverige att ta emot eller återta utlänningen. En verkställighet till Sverige brukar i allmänhet ske genom en flygresa, men det förekommer att personen skickas med passagerarfartyg. Även om det sällan sker är det också möjligt att resan genomförs med tåg eller buss, t.ex. om det föreligger medicinska skäl som förhindrar en flygresa.

Om tredjelandsmedborgaren saknar identitetshandling brukar i allmänhet myndigheten i berörd Schengenstat utfärda en resehandling, för resan till Sverige. Det har dock förekommit att myndigheter i andra Schengenstater funnit att dessa saknar möjlighet eller laglig grund att utfärda en tillfällig resehandling till en person som ska lämna berörd Schengenstat för att resa till Sverige, t.ex. i fallet om tredjelandsmedborgaren tidigare beviljats flyktingstatus här. Därtill kan det även föreligga hinder för svensk myndighet att utfärda en sådan handling som möjliggör för utlänningen att återvända hit, t.ex. för att utlänningen som beviljats skydd i Sverige saknar uppehållstillstånd här. Även rent administrativa praktiska problem kan uppstå som hindrar svenska myndigheter att utfärda resehandling i den angivna situationen.

En av regeringen meddelad föreskrift om förbud att med buss, tåg eller passagerarfärja transportera personer till Sverige bör därmed utformas så att denna inte praktiskt försvårar verkställigheter med angivna färdmedel av tredjelandsmedborgare som ska tas emot i Sverige, men som saknar identitetshandling och inte heller i denna situation kan få en sådan handling. Vidare bör övervägas om detta ska beaktas redan i utformningen av den föreslagna lagen om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige, genom att ett undantag införs i lagtexten.

Transportörens ansvar och sanktionsavgifter

Transportören ska kontrollera att personen har en giltig identitetshandling

Den föreslagna lagen innebär att regeringen får meddela föreskrifter om förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga

identitetshandlingar till Sverige. En sådan föreskrift innebär att transportören åläggs en skyldighet att kontrollera att passagerare har giltiga identitetshandlingar. I detta sammanhang saknar Migrationsverket dock ett förtydligande om vad som avses med en giltig identitetshandling och ett resonemang om vilka krav som bör ställas på den bedömning som transportören gör av handlingen ifråga. Att konstatera att handlingen är gällande och att giltighetstiden inte löpt ut torde normalt kunna förväntas förorsaka mindre problem, men det är möjligen inte realistiskt att förutsätta att transportören ska genomföra något mer än en ytlig granskning av handlingen och om denna förefaller äkta. I vissa fall torde det vidare, med hänsyn till olika länders handlingar, vara svårt att avgöra om det är fråga om en giltig identitetshandling eller inte.

Vid tillsynsmyndighetens kontroll ansvarar transportören för att personen har en giltig identitetshandling

Förslaget innebär att regeringen får meddela föreskrifter om förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Av promemorian framgår att i syfte att göra det klarare vad föreskrifterna egentligen kommer att innebära i praktiken bör bemyndigandet utformas något annorlunda, i jämförelse med den tidigare gällande tillfälliga lagen. Vidare att föreskrifterna bör utformas med hänsyn till vad som är möjligt att effektivt kontrollera vid en svensk tillsyn och så att eventuella överträdelser kan beivras. Promemorian framhåller att tillsynsmyndigheten vid avsaknad av identitetshandling direkt kan konstatera att förbudet att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar har överträtts, utan krav på bevisning i frågan om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingar eller när sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången.

Utformningen av det föreslagna bemyndigandet innebär en signifikant skillnad från regleringen år 2015, då transportören enbart ålades ansvaret att visa att skyldigheten att utföra identitetskontroll var fullgjord. Förslaget lägger ansvaret på transportören för att identitetshandlingen i ett senare skede presenteras vid ankomsten till Sverige, utan att identitetshandlingen för den skull är omhändertagen. Utformningen av det nu aktuella förslaget torde vara att bedöma som betungande för transportören, som riskerar sanktionsavgifter. Detta utan att ha tillgång till medel för att förhindra att personen under transporten avhänder sig den uppvisade identitetshandlingen. Migrationsverket efterlyser därmed en analys av proportionaliteten i denna del av den föreslagna regleringen, med beaktande av transportörens möjligheter att efterleva en betungande reglering.

Förskott på sanktionsavgift

Enligt promemorians författningskommentar kan bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter även användas även för föreskrifter om åtgärder för att verkställa sanktionsavgifter. Som exempel

nämner promemorian åtgärder för att hindra ett fordons fortsatta färd, i syfte att framtvinga betalning av ett beslutat förskott för en sanktionsavgift. I denna del saknar Migrationsverket ett fördjupat resonemang för att klargöra vad som avses och vad sådana verkställighetsföreskrifter kan innebära.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjurist Theresa Karlbjörn. I den slutliga handläggningen har rättschef Carl Bexelius och rättsenhetens chef Åsa Nyblom deltagit.

Maria Mindhammar