

Enskild motion

Motion till riksdagen 2015/16:3282

av Johan Hedin m.fl. (C)

med anledning av prop. 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår proposition 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Inledning

Regeringen föreslår i proposition 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet* ett flertal åtgärder för att ge regeringen befogenhet att besluta att vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Förslagen är synnerligen långtgående och hotar möjligheten att söka asyl, öppenheten i Europa, ekonomin i Öresundsregionen och en sund lagstiftningsprocess.

Bakgrunden till propositionen är den mycket stora mängd asylsökande som kommit till Sverige under 2015. Det har kommit långt fler än någonsin tidigare, och stora delar av samhället är under kraftig press. Migrationsverket, socialtjänsten, kommunerna och många andra aktörer utsätts just nu för prövningar som vida överstiger den kapacitet de är anpassade för.

Det är viktigt med kraftfulla åtgärder för att hantera situationen. Men dessa åtgärder måste ske på ett genomtänkt sätt som värnar asylrätten och inte orsakar större problem än att de löser. Regeringens förslag når inte upp till detta, utan verkar vara en desperat åtgärd som begränsar möjligheten för asylsökande att söka skydd samt utsätter stora delar av Sverige för stor ekonomisk skada utan tillfredsställande konsekvensanalys.

Regeringens förslag inskränker möjligheten för skyddsbehövande att söka asyl och innebär ett kraftigt avsteg från den fria rörligheten i EU. Centerpartiet vill värna öppenheten i Europa och stå fast vid möjligheten för skyddsbehövande att söka asyl.

Regeringens förslag skadar transportinfrastrukturen, ekonomin och företagandet. Hela landet skulle påverkas, och i synnerhet i Öresundsregionen. Centerpartiet vill värna en stabil ekonomi, en hållbar infrastruktur med god mobilitet och möjligheten till företagande på båda sidor av Öresund.

Regeringens förslag lägger mycket långtgående befogenheter hos regeringen. Det kan ses som undantagstillståndliknande lagstiftning, som ger regeringen möjlighet att kraftigt begränsa rörligheten till Sverige.

Regeringens förslag frångår den stabilitet och grundlighet som i regel präglar svensk lagstiftning. Remisstiden har varit extremt kort och viktiga myndigheter och aktörer har inte alls haft tid att yttra sig eller behövt inkomma med remissvar per telefon. Det är inte godtagbart i den svenska modellen för en rättsstat, där beredning av förslag är ett grundlagsstadgat fundament.

Centerpartiets syn är att förslagen i sin helhet innebär steg i fel riktning och att lagstiftningsprocessen inte heller nått upp till de krav man måste ställa på så långtgående reformer. Vi föreslår därför att propositionen avslås i sin helhet.

Propositionens innehåll

Regeringens proposition föreslår en ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet. Lagen ger regeringen befogenhet att i vissa fall vidta särskilda åtgärder för att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet.

Regeringen föreslår att regeringen ska få meddela föreskrifter om identitetskrav vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat om regeringen bedömer att det föreligger allvarlig fara för den inre säkerheten i landet.

Regeringen får också meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärderna som beslutats verkställs. Åtgärderna ska vara tidsbegränsade. Lagen föreslås träda i kraft 21 december 2015 och ska gälla i tre år.

Asylrätten och rörligheten inom EU

Att införa krav på giltiga identitetshandlingar på alla färjor, tåg och bussar från andra länder vore en synnerligen långtgående inskränkning av möjligheten att söka asyl. Då en majoritet av flyktingarna inte har giltiga identitetshandlingar kommer kravet innebära att många flyktingar inte ens kommer kunna ta sig till den svenska gränsen för att söka asyl. I praktiken blir det därmed en åtgärd som tar bort möjligheten att söka asyl för en

majoritet av flyktingarna. Det föreligger även en risk att människosmugglingen ökar, till exempel via småbåtar över Östersjön.

Även Justitiekanslern konstaterar i sitt yttrande att ”många som annars hade sökt sig till landet i ordnade former med buss, tåg eller färja i stället kommer att använda sig [av] mer okonventionella och i vissa fall kanske rentav farliga vägar”. Regeringens proposition innehåller inte någon som helst analys av detta eller av möjlig ökning av organiserad människosmuggling.

Lagrådet konstaterar i sin remiss att det är tydligt att ”den nu föreslagna tillfälliga lagstiftningen inte kommer att visa sig ändamålsenlig för att möta redan dagens utmaningar, om man samtidigt vill värna asylrätten”. Även Justitiekanslern ifrågasätter i sitt yttrande om begränsningen av möjligheten att söka asyl i Sverige som regeringen lägger fram är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

För Centerpartiet är det viktigt att visa att det går att ta ansvar även i en pressad situation. Sveriges mottagandesystem är under mycket stor press, och omfattande reformer krävs för att kunna hantera den mängd asylsökande som kommer till Sverige. Det är viktigt att bättre kunna hantera situationen, att Migrationsverket kan avlastas och att kapaciteten i mottagandesystemen stärks. Det är olyckligt att regeringen föreslår att istället göra vad de kan för att minska mottagandet, med denna proposition och även i andra förslag. Det riskerar att leda till att andra länder följer Sveriges initiativ och även de inför långtgående åtgärder för att minska mottagandet. Effekten av detta blir att flyktingar får svårare att söka asyl och deras vägar till Europa blir både svårare och farligare. Svenska Röda Korset beskriver regeringens förslag som en mycket allvarlig utveckling för det svenska skyddet för mänskliga rättigheter.

Identitetskrav för alla resande med tåg, buss eller passagerarfartyg skulle dels innebära praktiska problem, men också sända en oroande signal om den fria rörligheten inom Norden och inom Europeiska unionen. Flera länder kan komma att följa efter Sveriges agerande, införa mer kontroller och fler hinder för resor över även inre gränser. Det vore en mycket olycklig utveckling som skulle äventyra ett av de viktigaste framsteg Europeiska unionen har fört med sig.

Centerpartiet värnar både rätten och möjligheten att söka asyl samt den fria rörligheten inom EU. Att införa identitetskrav skulle inskränka möjligheten för skyddsbehövande att få sin sak prövad i Sverige. Det skulle också innebära praktiska begränsningar av den fria rörligheten i Norden och i EU.

Öresundsregionens infrastruktur, företagande och ekonomi

Öresundsregionen är en av de viktigaste ekonomiska zonerna i Europa och mycket betydelsefull för Sveriges ekonomi. Det är Nordens största storstadsområde med nästan

fyra miljoner invånare, varav en tredjedel i Sverige och två tredjedelar i Danmark. Sedan Öresundsbron invigdes sommaren år 2000 har den dagliga arbetspendlingen gått från 3 000 personer till nästan 16 000 år 2015. Totalt genomförs 33 300 resor varje dag enbart med Öresundstågen, varav 17 200 pendlarresor. Strikta identitetskrav skulle allvarligt påverka dessa resenärers vardag och ta stora steg tillbaka från den ekonomiska integration som ägt rum i regionen.

För att klara av de eventuella kontrollerna konstaterar Skånetrafiken att alla passagerare kommer att behöva gå av vid Köpenhamns flygplats, kontrolleras och sedan kunna resa vidare. Tågen kommer att bli mycket fulla och snittförseningen kommer att variera mellan 30 och 45 minuter per resa, för en resa som i vanliga fall tar cirka 30 minuter. Om även Danmark inför motsvarande krav kommer restiden mellan Malmö och Köpenhamn att öka från 35 minuter till omkring 90 minuter, enkel resa. Det skulle innebära avsevärda försämringar för alla som pendlar, av andra skäl reser, samt för arbetsgivare med personal bosatt på andra sidan Öresund. Skånetrafiken konstaterar att samtliga personer som bor och arbetar på olika sidor av Öresund kommer riskera att förlora sina arbeten när arbetsgivaren inte kan vara säker på att de kommer i tid.

Utöver förseningarna riskerar också stora mängder resor helt att ställas in. DSB har aviserat att de inte har möjlighet att genomföra de kontroller som skulle krävas, och att de istället kan komma att helt ställa in sin trafik över Öresund. Även bussresearrangörer har sagt att de avser att upphöra med persontransporter över Öresundsbron i det fall detta förslag träder i kraft. SJ bedömer att förslaget inte är lämpat att ligga till grund för förordning och anser att regeringen bör dra tillbaka det. De skriver i sitt remissyttrande:

Ingen som helst kostnadsuppskattning görs för den trafikpåverkan (förseningar) som ofrånkomligen uppstår, inte heller för minskat resande eller ökat personalbehov. Inga samhällsekonomiska kalkyler eller effekter för handel eller turism redovisas. Uppkomna kostnader övervältras helt på kollektivtrafiken, transportören och ytterst resenärerna. Eftersom SJ bedriver sin trafik på kommersiell basis kan förslaget, om det genomförs i sin nuvarande form, medföra att SJ blir tvingat att upphöra med tågtrafik till/från Danmark.

De risker för förseningar och störningar av transportinfrastrukturen detta kan komma att medföra kommer att innebära att företag som är i färd med eller planerar att etablera sig på den svenska sidan av Öresundsregionen riskerar att välja den danska sidan eller en helt annan etableringsplats. Även företag som överväger att etablera sig i den svenska delen av Öresundsregionen på grund av närheten till Köpenhamns flygplats riskerar avstå från detta när restiden dit i flera fall tredubblas.

Det ökade tidsavståndet till Köpenhamns arbetsmarknad kommer att minska Malmös arbetsmarknadsregion. I dag finns enligt Region Skåne 842 000 potentiella arbetsplatser med en timmes pendeltågsresa från Malmö C. Med de föreslagna kraven på identitetskontroller kommer det minska till 348 000 arbetsplatser.

Flera aktörer har varnat för osäkerhet i hur det ska genomföras och vilka kostnader som kommer att läggas på transportören. Sveriges Bussföretag menar i sitt remissyttrande att det inte är rimligt att transportören åläggs att utföra polisiära uppgifter och själv stå för alla kostnader som förknippas med detta, dessutom med risk för höga sanktionsavgifter. De konstaterar också att det inte finns några konsekvensanalyser för vad det skulle kosta transportörerna att genomföra denna lagstiftning, vilket Centerpartiet anser vara mycket anmärkningsvärt.

Om identitetskraven kommer att hålla i sig under en längre tid kan trafikoperatörer som till exempel SJ och Skånetrafiken ha rätt till ersättning. Regeringen anser i sin bedömning att det inte är motiverat att reglera en rätt till ersättning till den som drabbas ekonomiskt av åtgärden. Det är en bedömning som Justitiekanslern inte delar. Centerpartiet anser att det är orimligt att kräva att enskilda aktörer ska utföra polisiär verksamhet till stora kostnader och med risk för sanktioner utan någon form av ersättning. De kostnader som staten åsamkar enskilda aktörer bör ersättas.

En transportör ska kunna uppvisa en passagerarlista med identitetsuppgifter. Men bevisbördan för att en sådan lista är korrekt är ospecificerad i propositionen. Vad som händer om t.ex. identitetshandlingar försvinner under resan är oklart. Hur kontrollerna ska gå till har inte förtydligats, och både SJ, Skånetrafiken och Branschföreningen Tågoperatörerna kritiserar i remissyttranden att ansvaret läggs på dem. Även Seko har uttryckt sig kritiskt mot förslaget av detta skäl. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte lyssnar på vare sig fack, bransch eller arbetsgivare i frågan.

I propositionen konstaterar regeringen:

En kategori som kommer att påverkas påtagligt är resenärer över gräns, såväl migranter som pendlare. Vissa effekter kommer att uppstå på trafikflöden, statens och den kommunala sektorns finanser, Sveriges internationella åtaganden och förutsättningar för myndigheter domstolar och företag att bedriva sina verksamheter. Särskilt regionala kollektivtrafikmyndigheter, transportföretag, rederier och deras anställda kan komma att påverkas.

Regeringen har i propositionen inga utredningar av vad de ekonomiska konsekvenserna skulle bli för hela samhället. Inte heller har regeringen utrett vad det kostar transportörerna att implementera förslagen, hur identitet ska kontrolleras eller hur långtgående

kontroll som ska vara tillräcklig för att en transportör inte ska drabbas av sanktionsavgiften. Men det står klart att det skulle slå kraftigt mot näringsliv, småföretag, pendlare och enskildas rörelsefrihet över Öresund.

Mot bakgrund av de stora negativa konsekvenser som skulle bli fallet har samtliga partier i regionala utvecklingsnämnden i Region Skåne ställt sig bakom ett enhälligt och kritiskt yttrande som ser allvarligt på konsekvenserna av utökade hinder för Skånes tillväxt och näringsliv och understryker att Öresundsregionen är en effekt av många års aktivt arbete för ekonomisk integration. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte tar större hänsyn till regional tillväxt i ett av Sveriges viktigaste ekonomiska områden.

Centerpartiet värnar företagsamheten och den ekonomiska integrationen i Öresundsregionen. Identitetskontroller skulle innebära dyrare transporter, svårare och mer tidskrävande pendling och ett hårt slag mot jobbskaparna i hela landet. Förslaget skulle åsamka oproportionerlig skada för enskilda, näringsliv och arbetsmarknad. Vi vill värna en hållbar infrastruktur och mobilitet i regionen för välståndet, jobben och rörligheten.

Regeringens befogenheter

Propositionen skulle innebära en avsevärd maktförflyttning till regeringen. Flera remissinstanser har noterat att förslaget ger regeringen ett brett mandat att begränsa mycket stora delar av Sveriges transportinfrastruktur. Regeringen skulle med detta ha möjlighet att när det föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet utfärda krav på identitetskontroller på alla bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

Rekvisitet för att lagen ska kunna tillämpas är också otydligt och ger ett långtgående mandat till regeringen utan att några objektiva kriterier måste uppfyllas. Justitiekanslern konstaterar i sitt yttrande att rekvisitet ”allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet” är ”allmänt och vagt utformat”. I praktiken innebär detta att regeringens befogenhet att utfärda dessa krav inte behöver någon objektiv grund, utan regeringen kan

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap varnar muntligen för att befogenheterna påminner om att utlysa ett undantagstillstånd och ifrågasätter också om lagen är förenlig med EU-rätten.

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande över lagen att förslaget innebär mycket långtgående befogenheter för regeringen, och beskriver det som en ”undantagstillståndliknande lagstiftning med avstängning av bl.a. samtliga Europavägar, behörighetskontroll på kollektivtrafik kombinerat med sanktioner för transportören och en inskränkning av den personliga integriteten”.

Justitiekanslern konstaterar att det kan ifrågasättas om förslagen i alla delar uppfyller de krav som regeringsformen ställer på rörelsefrihet för svenska medborgare (2 kap. 7, 8 och 20 §§ RF). Den frågan berörs inte i propositionen.

Den kritik som förts fram understryker vikten av ett öppet och transparent förfarande. Bara misstanken från en central juridisk auktoritet om att förslaget inte är förenligt med regeringsformens rättighetskatalog borde föranleda en synnerligen stor försiktighet och noggrann beredning. En sådan har inte förekommit.

Centerpartiet anser att statens främsta uppgift är att garantera människors grundläggande fri- och rättigheter. Dess institutioner ska säkra rättsordningen och spelreglerna i samhället. Vi vill se ett starkt skydd för rättigheter och motverka att makt centraliseras och flyttas allt längre bort från de människor som berörs. Regeringens förslag går i motsatt riktning.

Ärendets beredning

Sveriges grundlag kräver att ett lagförslag bereds innan det läggs fram av regeringen. Regeringsformen säger att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av regeringsärenden (7 kap. 2 § RF). Både Lagrådet och andra aktörer hänvisar till ett betänkande från konstitutionsutskottet som konstaterar att det är ”viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande är så väl tilltagna att berörda myndigheter ges en reell möjlighet att överväga förslagen” (2012/13:KU20).

Flera remissinstanser, bland annat Lagrådet och Justitiekanslern, kritiserar remissförfarandet för att vara otillräckligt. Både Lagrådet och Justitiekanslern beskriver svarestiden som ”extremt kort” och Lagrådet säger vidare att lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag. Även Sveriges Bussföretag kritiserar den korta remisstiden och skriver i sitt yttrande att det på grund av den är omöjligt att fullständigt analysera förslagen och deras konsekvenser.

Svenska Röda Korset noterar i sitt yttrande att regeringen inte haft samråd med några aktörer från det civila samhället och kritiserar inte bara innehållet utan även det ”snabba och slutna förfarandet” och menar att det är olyckligt att riskera att sänka standarden för mänskliga rättigheter utan djupare överväganden.

Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna och Trafikverket har inte hunnit svara skriftligt utan fått genomföra remissförfarandet över telefon. Lagrådet konstaterar att detta ”inger betänkligheter” och skriver i sitt yttrande:

Lagrådet finner att det remitterade lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag. Detta är synnerligen allvarligt eftersom det gäller ett förslag till undantagstillståndsliknande lagstiftning med avstängning av bl.a. samtliga Europavägar, behörighetskontroll på kollektivtrafik kombinerat med sanktioner för transportören och en inskränkning av den personliga integriteten. En så ingripande lagstiftning bör införas först efter en ordentlig utredning med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper.

Lagrådet avstyrker därför det remitterade lagförslaget.

Regeringen har efter Lagrådets kritik justerat eller dragit tillbaka vissa delar av förslaget. Framför allt finns inte möjligheten att stänga bl.a. Öresundsbron och samtliga Europavägar kvar. Den stora merparten av kritiken kvarstår dock. Förenligheten med asylrätten är inte vidare utredd efter Lagrådets eller Justitiekanslerns ifrågasättande, och den synnerligen bristfälliga beredningen är ett oförminskat problem. Även många av de frågor trafikoperatörerna ställt om hur kontrollerna ska gå till har lämnats obesvarade.

Centerpartiet värnar grundläggande rättsstatsprinciper och vill se ett starkare grundlagsskydd, inte ett svagare. En adekvat beredning av lagar innan de stiftas är en grundstomme för Sveriges lagstiftningsprocess. Det är viktigt, särskilt i pressade situationer, att stå upp för fundamenten i rättsstaten och den grundlagsfästa lagstiftningsprocessen där en adekvat beredning är en grundläggande förutsättning. I synnerhet gäller det när tunga juridiska instanser säger att förslaget riskerar att stå i strid med regeringsformens rättighetskatalog. Regeringens förslag lever inte upp till detta.

Mot bakgrund av allt ovanstående yrkar Centerpartiet avslag på propositionen i sin helhet.

Johan Hedin (C)

Anders Åkesson (C)

Johanna Jönsson (C)