

## Motion till riksdagen 2022/23:2393

av **Gudrun Nordborg m.fl. (V)**

# med anledning av prop. 2022/23:109 Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden

---

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2022/23:109.

## 2 Inledning

Vänsterpartiet röstade emot Sveriges anslutning till Schengenkonventionen när frågan avgjordes av riksdagen våren 1998 (mot. 1997/98:Ju14). De tyngsta invändningarna vi hade då var att Schengensamarbetet hotade den personliga integriteten och också riskerade att inskränka flyktingars möjligheter att söka asyl samt att det viktiga samarbetet mot gränsöverskridande brottslighet borde ha organiserats i former som inte hotade den enskildes rättssäkerhet och asylrätten. Dessvärre har vi fått rätt i våra farhågor. Trots de försäkringar om motsatsen som regeringen då lämnade har Sverige steg för steg genomfört förändringar av migrationslagstiftningen och transportörsansvaret som inneburit stora försämringar när det gäller flyktingars rättigheter och rätten att söka asyl.

Schengens informationssystem (SIS) är ett gemensamt datasystem för medlemsstaterna i Schengenområdet. Syftet är att ha ett gemensamt informationssystem för gränskontroll, dels för att hindra utvisade eller avvisade tredjelandsmedborgare från att komma in i Schengenområdet, dels för att koordinera spanandet efter vissa föremål eller personer i syfte att bekämpa brott. SIS II är en ny teknisk version av SIS som utvecklades under Europeiska kommissionens ansvar och togs i bruk 2013.

SIS har under den tid det varit verksamt snabbt vuxit till ett gigantiskt personregister. I dag har Schengenländerna flera operativa system med uppgifter om tredjelandsmedborgare. I databaserna lagras känslig information, bl.a. biometriska data, om miljontals individer från tredjeländer. Vänsterpartiet har tidigare motionerat om att biometriska data inte ensamma ska godtas som grund för identifiering i SIS II (mot.

2006/07:Ju217, se även mot. 2020/21:452). Att använda biometriska data som ensam identifikationsgrund innebär en alltför hög risk för felaktig identifiering eller icke-identifiering. Om bara en halv procent blir felidentifierade är detta alldeles för många med tanke på de miljoner människor som registrerats i dessa databaser. Den centrala lagringen av biometriska data ökar även risken för otillåten användning av dessa databaser, manipulering av biometriska data av kriminella organisationer och möjliga identitetsstölder.

Minst 500 000 människor med inreseförbud i Schengen finns listade i systemet. Antalet växer hela tiden. Rättslösheten för de miljoner människor som registrerats i SIS är nästan total. Många av dem vet inte att de är registrerade och vet inte av vem eller varför. Vänsterpartiet har redan sedan tillkomsten av informationssystemet ifrågasatt att SIS inte bara handlar om personer som begått eller är misstänkta för brott. SIS används för en omfattande registrering av s.k. förebyggande natur, dvs. registrering av personer som inte är brottsmisstänkta. En stor del av de miljontals personer som i dag finns registrerade i SIS är personer från länder utanför Schengenområdet som av olika skäl fått avslag på sina asylansökningar. Betydelsen av en sådan registrering är att personen i fråga kan avvisas direkt vid Schengens yttre gräns. Antalet sådana avvisningar har också ökat markant. Möjligheten för en avvisad asylsökande att få rättelse måste dessutom anses som minimal då hen efter avvisning inte har tillgång till rättsapparaten som har till uppgift att rätta eventuella felaktigheter. Detta innebär att personer med helt legitima asylskäl nekas prövning i enlighet med Genèvekonventionen, vilket är en mycket otillfredsställande effekt av registreringen. En asylansökan ska alltid prövas i enlighet med tillämpliga konventioner oavsett tidigare beslut. En registrering i SIS ska enligt Vänsterpartiet inte få innebära att den sökande fråntas sin rätt till sådan prövning. Vi har av denna anledning yrkat avslag på tidigare förslag om grund för återkallande av uppehållstillstånd, dvs. att ett annat Schengenland uppfört personen i fråga på en nationell spärllista (se mot. 1999/2000:Ju18 och mot. 2021/22:409).

Sverige är ett av de länder som trots passfrihet inom Schengenområdet har infört inre gränskontroller. Riksdagen beslutade 2015 att införa en lag som bemyndigade regeringen att fatta beslut om inre gränskontroller, lag (2015:1073). Första gången regeringen beslutade om inre gränskontroll var i november 2015. Sedan dess har beslutet förlängts flera gånger. Den i skrivande stund gällande förlängningen gäller fram till den 11 maj 2023. Eftersom lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet upphörde att gälla den 21 december 2018 har regeringen grundat sina senare beslut om att inrätta tillfälliga inre gränskontroller på en bestämmelse i utlänningsförordningen (6 kap. 5 §). Den aktuella bestämmelsen bygger på kodexen om Schengengränserna. Enligt kodexen är det möjligt att tillfälligt återinföra kontroll vid de inre gränserna i en medlemsstat om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Vänsterpartiet var starkt emot införandet av gränskontroller och har i riksdagen röstat nej till förslaget om att införa lag (2015:1073). Vi har även varit kritiska till förlängningarna av gränskontrollerna.

### 3 Regeringens förslag

Regeringen föreslår lagändringar som ger främst polisen utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar. Befogenheterna ger utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och för att förebygga brott. Dessutom ger befogenheterna större möjligheter att bedriva kamerabevakning. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2023. Som Lagrådet påpekar i sitt yttrande har förslagen en koppling till Schengensamarbetet och kodexen om Schengengränserna.

### 4 Vänsterpartiets ställningstagande

Vänsterpartiet är för förslag som syftar till att förstärka polisens och tullens möjligheter att hitta narkotika och vapen vid gränserna och därigenom förhindra att dessa kommer in i landet. Vi har även tidigare uttalat att vi anser att polisen och tullen bör ha befogenheter att stoppa den utsmuggling av stöldgods som internationella nätverk ägnar sig åt. Men problemet med regeringens nu aktuella förslag är att huvudsyftet är att stoppa ”olovlig vistelse” i landet. Regeringen skriver i sin proposition (s. 20) att Sverige har ett växande problem med olovlig vistelse. Regeringen konstaterar därför att det är av grundläggande betydelse att myndigheterna har tillräckligt effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det. Om sådana verktyg saknas hotas, enligt regeringen, i förlängningen principen om en reglerad invandring, som är grunden för svensk utlänningslagstiftning. Vidare ökar behovet av att använda den exceptionella åtgärden att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna. Regeringen bedömer att inre utlänningskontroller enligt dagens regelverk, på grund av det krav på särskild anledning som gäller för att en kontroll ska få utföras, inte är ett tillräckligt effektivt verktyg för att motverka olovlig vistelse här i landet. Det finns därför ett påtagligt behov av att utöka möjligheterna att göra inre utlänningskontroller. Behovet är, enligt regeringen, särskilt starkt i gränsnära områden.

Vänsterpartiet anser att i stället för att lägga stora resurser på att kontrollera människor som drivits på flykt från sina hemländer bör polisens och tullens befogenheter och resurser riktas mot att stoppa insmuggling av vapen och narkotika, utsmuggling av stöldgods samt att stoppa trafficking av kvinnor och barn för sexuell exploatering. Vi har tidigare i våra budgetmotioner satsat mer pengar än regeringen för att polisen och tullen ska få ytterligare resurser att stoppa vapen och narkotika vid landets gränser (mot. 2022/23:1242, mot. 2022/23:1211).

Regeringen föreslår att polis och kustbevakningstjänstemän ska få utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller i gränsnära områden. Kontrollerna ska enligt regeringen vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. De särskilda befogenheterna innebär bl.a. att polis eller kustbevakningstjänsteman ska få kroppsvisitera en utlänning som inte överlämnar pass eller andra identitetshandlingar, om det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. Vidare ska ett transportmedel få genomsökas, om det kan antas att handlingarna förvaras där. Dessutom ska myndigheterna få omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar, om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Handlingarna ska lämnas tillbaka om det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, eller om utlänningen får rätt att

uppehålla sig i eller lämnar landet. Vidare föreslås att polis eller kustbevakningstjänsteman ska få stoppa ett transportmedel om det behövs för att genomföra en kontroll.

Flera remissinstanser, bl.a. Civil Rights Defenders (CRD) och Diskrimineringsombudsmannen (DO), avstyrker förslaget med hänvisning till att riskerna för diskriminering och etnisk profilering är påtagliga. Justitiekanslern (JK) anser att förslaget är oproportionerligt och att kravet för när inre utlänningskontroller ska få utföras är för lågt ställt. Enligt JK finns det en uppenbar risk att kontrollerna kommer att utföras på godtyckliga grunder och en betydande risk att de kommer att tillämpas på ett diskriminerande sätt. Enligt JK finns det en risk att utlänningskontroller blir tvungna att bära med sig identitetshandlingar för att undvika att bli utsatta för kroppsvisitation, vilket myndigheten anser inte är godtagbart. Även JO menar att kraven för att befogenheterna ska få användas är mycket lågt ställda och att det finns en risk för att var och en i gränsnära områden kan bli föremål för tvångsåtgärder utan den urskillning som lagstiftaren avsett. Enligt JO kan befogenheterna, i frånvaro av andra rättssäkerhetsgarantier, komma att tillämpas t.ex. på ett diskriminerande sätt.

Vänsterpartiet vänder sig bestämt mot att identitetskontroller av personer som kan antas vara utlänningskontroller ska få göras utan misstanke om brottslighet. Dagens gränskontroller medför redan stora problem för människor som pendlar t.ex. mellan Sverige och Danmark. Det är helt orimligt, diskriminerande och oproportionerligt att alla personer som på grund av sitt utseende eller klädsel antas vara utlänningskontroller ska riskera att stoppas och kontrolleras varje dag. Dessutom tar det enorma resurser från polisen och tullen som kan användas till bättre verksamhet, t.ex. att söka efter narkotika och vapen som smugglas över gränserna.

Regeringen skriver att selektiva kontroller inte ska få göras utifrån allmänna spekulationer eller antaganden, utan ska göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips och liknande. Kontrollerna ska vara motiverade i det enskilda fallet men underlaget för dem behöver inte vara så individspecifikt eller konkret att det t.ex. kan sägas finnas särskild anledning till kontroll. Samtidigt skriver regeringen att ”den som ska kontrolleras väljs ut utifrån t.ex. riskprofiler eller den enskilda tjänstemannens kunskap och erfarenhet” (prop. 2022/23:109 s. 20). Enligt vår mening innebär detta snarare en risk för allmänna spekulationer och godtyckliga antaganden. Att regeringens förslag innehåller ett förbud mot systematiska kontroller och att kontrollerna enbart får vara selektiva minskar därför inte risken för etnisk profilering och diskriminering. Redan i dag finns det dessutom stora möjligheter för polisen att kontrollera om utlänningskontroller har rätt att vara i landet. Reglerna om inre utlänningskontroller (9 kap. 9 § utlänningslagen) innebär bl.a. att en utlänningskontroll på begäran av en polis är skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att hen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Vid kontrollerna finns även vissa befogenheter att fotografera personen och ta fingeravtryck. En inre utlänningskontroll får göras om det finns grundad anledning att anta att utlänningskontrollen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Detta innebär att regeringens förslag om utökade befogenheter inte är nödvändigt.

Regeringen föreslår också att polis i ett gränsnära område ska få kroppsvisitera en person som reser in till eller ut ur landet samt genomföra ett transportmedel som används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna ska få vidtas i direkt samband med in- eller utresan och endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än

ett års fängelse. Flera remissinstanser, bl.a. CRD och DO, avstyrker förslaget eller har invändningar mot det av samma orsaker som när det gäller förslaget om inre utlänningskontroller. JK anser att kraven för när tvångsmedlen ska få användas är för låga och måste höjas. Enligt JK finns det en inte obetydlig risk för att åtgärderna kommer att överutnyttjas och tillämpas godtyckligt. JK anser också att det kan bli svårt att granska utförda åtgärder.

Vi bedömer att förslaget, förutom att det riskerar att leda till ytterligare etnisk profilering och diskriminering, är onödigt. Det finns redan i dag regler som tillåter att tvångsmedel används i skedet före en förundersökning, dvs. utan att det finns någon konkret brottsmisstanke. En polis får t.ex. kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat (19 § andra stycket 1 polislagen). En motsvarande befogenhet finns att genomsöka ett fordon eller en båt (20 a § polislagen). Dessutom får en polis eller kustbevakningstjänsteman om det finns anledning, i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex, undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att en person reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i kodexen (9 kap. 2 § utlänningslagen). En tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman får även bl.a. kroppsvisitera en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i vissa områden, om det finns anledning att anta att han eller hon har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av vissa brott (27 § andra stycket lagen om straff för smuggling). Bestämmelsen har i praxis tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande ser nervös ut utgör tillräcklig grund för en tillämpning av befogenheten (se JO 1996/97 s. 245). Regeringen konstaterar i sammanhanget att eftersom det redan har ansetts godtagbart att låta myndigheterna använda tvångsmedel i förebyggande syfte bl.a. vid gränsen kan befogenheterna utökas så att polisen i gränsnära områden får göra kroppsvisitation och genomsöka transportmedel i förebyggande syfte (s. 28). Vi menar att det finns stor risk att regeringens resonemang banar väg för ännu mer ingripande tvångsåtgärder.

Regeringen föreslår även att kamerabevakning som Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i gränsnära områden ska undantas från det krav på intresseavvägning som annars som huvudregel gäller i samband med kamerabevakning. Samma sak föreslås gälla kamerabevakning som myndigheterna bedriver av tillfartsvägar till vissa gränsnära områden, under förutsättning att bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

I januari 2020 trädde lagändringar i kraft som innebär att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen får bedriva kamerabevakning utan tillstånd. Vänsterpartiet yrkade avslag på förslaget eftersom vi anser att tillstånd ska vara huvudregel vid kamerabevakning (mot. 2019/20:108). Nu vill alltså regeringen gå ännu längre och även ta bort den intresseavvägning som myndigheterna själva ska göra samtidigt som området för själva bevakningen utökas. Innebörden av intresseavvägningen är att myndigheterna själva, i stället för Integritetsskyddsmyndigheten, innan bevakningen påbörjas ska göra dokumenterade bedömningar av om intresset av den väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade. Regeringen motiverar sitt förslag med att det redan finns ett undantag från intresseavvägning som kan tillämpas vid kamerabevakning av vissa järnvägsstationer och hamnar samt av flygplatser (prop. 2022/23:109 s. 35). Enligt vår mening är intresseavvägningen ett absolut minimikrav som behöver finnas kvar. När det gäller bevakning av tillfartsvägar har

Integritetsskyddsmyndigheten invänt att den föreslagna sträckan är för lång. Regeringens förslag är enligt Vänsterpartiet orimligt i sin helhet och riskerar att leda till en oproportionell ökning av kamerabevakningen.

#### 4.1 Lagrådets yttrande

Lagrådet påpekar i sitt yttrande att enligt artikel 22 i kodexen om Schengen gränserna gäller att de inre gränserna i unionen får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Däremot ska enligt artikel 23 avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna inte påverka utövandet av polisiära befogenheter av de berörda myndigheterna i enlighet med nationell rätt, i den mån som utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Detta gäller också i gränsområden. Sådana åtgärder som bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och som särskilt syftar till att bekämpa gränsoverskridande brottslighet är tillåtna. Detta förutsätter emellertid att de inte syftar till gränskontroll och att de utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, t.ex. genom att de utförs i form av stickprovskontroller. Lagrådet skriver i sitt yttrande att vissa formuleringar i lagrådsremissen är sådana att de riskerar att leda tankarna fel. Ett exempel på detta är att det sägs att inre utlänningskontroller i gränsnära områden ska få göras även om det inte finns någon särskild anledning till kontroll (se lagrådsremissen s. 17 och 20 men även den föreslagna lagtexten i 3 §). Vad som åsyftas är att de krav som ställs upp i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) för att kontroll ska få ske inte ska gälla i gränsnära områden. Förslaget innebär emellertid *inte* att det ska få göras kontroller helt utan skäl. Kontrollerna i gränsnära områden ska få göras bara om de är motiverade på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips och liknande. De får inte heller vara oproportionerliga med hänsyn till deras ändamål. Lagrådet ser, liksom flera remissinstanser, att det finns risker med förslagen från både rättssäkerhets- och diskrimineringssynpunkt. Med justeringar i linje med de som föreslås i yttrandet anser sig Lagrådet dock kunna tillstyrka förslaget.

Såvitt Vänsterpartiet kan se följer regeringen vissa av Lagrådets rekommendationer om justeringar i propositionen och lagtexten. Regeringen har t.ex. tagit bort skrivningen om att polis och kustbevakningstjänstemän ska få göra inre utlänningskontroller i gränsnära områden även om det *inte* finns någon särskild anledning till kontroll (se lagrådsremissen avsnitt 5.1 s. 17, prop. 2022/23:109 s. 17). Vi anser dock inte att detta är tillräckligt för att garantera att regeringens förslag inte leder till ökad etnisk profilering och diskriminering.

Riksdagen bör avslå proposition 2022/23:109. Detta bör riksdagen besluta.

*Gudrun Nordborg (V)*

*Nadja Awad (V)*

*Lotta Johnsson Fornarve (V)*

*Frida Tånghag (V)*

*Jessica Wetterling (V)*