



## Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar utskottets förslag till ändring i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Förslaget innebär att regeringen med stöd av lagen kan meddela nya föreskrifter som börjar gälla direkt efter det att giltighetstiden för tidigare föreskrifter gått ut och inte som i dag tidigast två veckor efter det att giltighetstiden gått ut.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

I betänkandet finns en reservation (C, V).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Betänkandets disposition .....	4
Bakgrund .....	5
Ökande migration hösten 2015.....	5
Lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet .....	5
Förordningen om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.....	7
Tillfälliga gränskontroller.....	7
Utvecklingen av migrationen under 2016.....	10
Följder av två veckors uppehåll i identitetskontrollerna .....	11
Erfarenheter av identitetskontrollerna .....	12
Utskottets överväganden.....	13
Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet .....	13
Utskottets ställningstagande.....	13
Konsekvenser .....	16
Författningskommentar .....	16
Reservationer .....	17
Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (C, V).....	17
Särskilda yttranden .....	18
1. Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (C) .....	18
2. Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (V) .....	18
<i>Bilaga 1</i>	
Utskottets lagförslag .....	21
<i>Bilaga 2</i>	
Förteckning över remissinstanser .....	22

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet**

Riksdagen antar utskottets förslag i bilaga 1 till lag om ändring i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

*Reservation (C, V)*

Stockholm den 26 maj 2016

På justitieutskottets vägnar

*Beatrice Ask*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD) och Sanne Eriksson (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta ärende lägger utskottet med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § riksdagsordningen (RO) fram ett förslag till ändring i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Utskottet har arbetat fram en promemoria med förslag till lagändring (dnr 2218-2015/16). Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2.

Utskottet noterar att regeringen hösten 2015 begärde in ett yttrande från Lagrådet över förslaget till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. I sitt yttrande anförde Lagrådet att det var svårt att förstå behovet av en karenstid, inte minst mot bakgrund av de påpekanden som gjorts under remissbehandlingen om att människosmugglare kommer att anpassa sin verksamhet efter karenstiderna. Mot denna bakgrund, och eftersom det nu endast rör sig om en mindre ändring av ett bemyndigande till regeringen, anser utskottet att frågans beskaffenhet är sådan att Lagrådets granskning skulle sakna betydelse. Utskottet avstår därför från att begära in ett yttrande från Lagrådet över det aktuella lagförslaget.

## Betänkandets disposition

Inledningsvis ges en kort bakgrund till de förhållanden och händelser som ledde fram till införandet av lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i december 2015. Därefter redogörs för lagen och den förordning som meddelats med stöd av lagen. Betänkandet innehåller även en redogörelse för införandet av tillfälliga gränskontroller. Bakgrundsavsnittet innehåller slutligen en redogörelse för utvecklingen efter det att lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet infördes samt vad följderna kan bedömas bli av den föreskrivna karenstiden i sommar.

Därefter följer utskottets överväganden när det gäller ett borttagande av karenstiden, vilka konsekvenser förslaget bedöms få samt en författningskommentar. Detta följs av en reservation. I bilagor finns sedan utskottets lagförslag samt en förteckning över remissinstanserna.

# Bakgrund

## Ökande migration hösten 2015

Till följd av bl.a. flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden ökade antalet asylsökande som sökte sig till Sverige kraftigt under hösten 2015. Från att ha legat på omkring 5 000 personer per månad under våren steg antalet personer som sökte asyl i Sverige till nästan 40 000 under oktober 2015. Totalt tog Sverige emot över 160 000 asylsökande under 2015, varav drygt 35 000 ensamkommande barn.

I migrationsströmmarna fanns både asylsökande och personer som inte hade för avsikt att söka asyl. Endast ett fåtal personer söker asyl vid Sveriges yttre gränser, t.ex. vid ankomsten med flyg till Arlanda. Majoriteten av dem som söker asyl i Sverige har under något skede av sin resa passerat EU:s yttre gräns och därefter rest in i Sverige via andra medlemsstater, antingen med flyg inom Schengenområdet där ingen personkontroll äger rum, eller med buss, tåg eller bil via Öresundsbron eller via färjeförbindelserna med Tyskland och Danmark.

Det stora antalet asylsökande innebar stora påfrestningar inte bara på det svenska asylsystemet, utan även andra centrala samhällsfunktioner utsattes för en hög belastning. Särskilt kan nämnas bostadsförsörjningen, hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten.

## Lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Under hösten 2015 gjorde regeringen bedömningen att den aktuella situationen ur ett brett perspektiv innebar ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet. Tillfälliga gränskontroller vid den inre gränsen infördes därför (se nedan). Mot denna bakgrund och för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt sattes ur spel var det enligt regeringen nödvändigt att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder som vid behov kan användas i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Regeringen lade därför fram ett förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Riksdagen antog lagförslaget och lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet trädde i kraft den 21 december 2015 (prop. 2015/16:67, bet. 2015/16:JuU24, rskr 2015/16:122).

Lagen innehåller bestämmelser om särskilda åtgärder som regeringen får vidta vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten (1 och 2 §§). Regleringen tar sikte på mycket speciella situationer, där det finns ett behov av att regeringen mycket snabbt kan vidta särskilda

åtgärder för att komma till rätta med förhållanden som innebär att viktiga funktioner i samhället utsätts för stora påfrestningar. Situationens karaktär har betydelse för vilka åtgärder som vidtas. Syftet med åtgärderna bör vara att – vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten – upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv. Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten är inte självklart, men det måste vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet (prop. 2015/16:67 s. 12 f.).

Frågan om huruvida förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste bedömas utifrån de omständigheter som föreligger när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras. Det är enligt motiven till lagen därför inte möjligt att beskriva situationen annat än i generella termer. De problem som kan uppstå när det gäller allmän ordning och säkerhet i den mening som avses i lagen måste ses ur ett bredare samhällsperspektiv än enbart det traditionella, där de polisiära aspekterna är viktigast. Risken för allvarliga verkningar för samhället är det som i främsta rummet ska beaktas.

Om det råder en sådan situation som beskrivs ovan får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat (3 §). Regeringen får även meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll av identitetskontrollerna och om sanktionsavgifter vid överträdelse av sådana föreskrifter (4 §).

Enligt motiven bör lagen ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en extraordinär situation, men de närmare detaljerna kring åtgärderna bör genom lagen överlämnas till regeringen att besluta om. Detta gäller t.ex. frågan om vem som ska utföra kontrollerna. Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som lagen ger, måste regeringen beakta inte bara om det är möjligt med hänsyn till bl.a. EU-rätten att vidta en viss typ av åtgärd utan också bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Ett beslut om kontroller ska – för att uppfylla kravet på bl.a. proportionalitet – inte gälla längre än vad som krävs för att uppnå syftet med åtgärden (prop. 2015/16:67 s. 14).

När det gäller lagens förhållande till rätten att söka asyl konstaterade justitieutskottet att lagen inte kan anses stå i strid med asylrätten. Utskottet hänvisade till att EU:s flyktingpolitik bygger på tanken att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som han eller hon anländer till. Det stora flertalet av de flyktingar som anländer till Sverige gör det från ett annat EU-land, och har således möjlighet att söka asyl där (bet. 2015/16:JuU24 s. 13).

Föreskrifter som beslutas med stöd av lagen får gälla i högst sex månader (5 §). Den begränsade giltighetstiden motiveras med att lagen ger regeringen möjlighet att själv, i en svår situation, vidta åtgärder som kan vara ingripande för enskilda (prop. 2015/16:67 s. 14).

Av samma skäl bör det enligt motiven gå en viss tid efter det att giltighetstiden gått ut innan nya åtgärder får börja gälla. När föreskrifter som beslutas med stöd av lagen gått ut, får nya föreskrifter därför meddelas för en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter det att den tidigare giltighetstiden gått ut (6 §). Eftersom föreskrifter om identitetskontroller har en tydlig påverkan på samhället anser regeringen att de tänkbara effekterna av en karenstid, bl.a. farhågor om att människosmugglare kommer att anpassa sin verksamhet efter karenstiderna, får accepteras eftersom befogenheten för regeringen annars skulle riskera att bli alltför vid. Utan ett krav på en karenstid skulle regleringen göra det möjligt att förlänga identitetskontrollerna till att gälla i princip tills vidare. Detta skulle enligt regeringen sätta den föreslagna tidsbegränsningen om sex månader ur spel (prop. 2015/16:67 s. 15).

Lagen är tidsbegränsad och upphör att gälla den 21 december 2018.

## Förordningen om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Regeringen har med stöd av lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet meddelat en förordning (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Förordningen trädde i kraft den 4 januari 2016 och upphör att gälla den 4 juli 2016.

Enligt förordningen ska en transportör – dvs. den som faktiskt utför en transport av passagerare med buss, tåg eller passagerarfartyg – kontrollera att de passagerare som transportören med buss, tåg eller passagerarfartyg som genomför resor som är 20 nautiska mil eller kortare, transporterar till Sverige från Danmark innehar en giltig identitetshandling med ett fotografi. Kravet gäller inte den som är under 18 år och som reser i sällskap med en förälder som kan uppvisa en sådan handling (3 §).

Polismyndigheten ska kontrollera att transportörerna fullgör sina skyldigheter att kontrollera passagerarnas identitetshandlingar och underrätta Transportstyrelsen om eventuella överträdelser (4 §). Om transportören vid en kontroll inte kan visa att denne fullgjort sina skyldigheter ska en sanktionsavgift tas ut (5 §).

## Tillfälliga gränskontroller

Kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer) innehåller EU:s bestämmelser om gränspassage för personer. Förordningen är direkt tillämplig i Sverige. Huvudregeln inom Schengenområdet är att det inte ska förekomma några kontroller vid den inre gränsen (artikel 22).

Enligt kodexen om Schengengränserna är det emellertid 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. Ett land får inledningsvis ha gränskontroller i upp till 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Gränskontroller vid de inre gränserna ska endast återinföras som en sista utväg, och omfattningen och varaktigheten får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet. Om det allvarliga hotet kvarstår efter de 30 dagarna kan gränskontrollen förlängas i förnybara perioder om högst 30 dagar (artikel 25).

I svensk lagstiftning finns kompletterande bestämmelser om inre gränskontroll i utlänningsförordningen (2006:97). I 6 kap. 5 § i denna förordning anges att regeringen får besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med kodexen om Schengengränserna. Rikspolischefen eller chefen för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten respektive säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen ska enligt bestämmelsens andra stycke göra en framställning hos regeringen om ett sådant beslut.

Under hösten 2015 väcktes frågan om Sverige tillfälligt borde återinföra gränskontroller vid den inre gränsen med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande. Migrationsverket förordade detta, och den 12 november 2015 beslutade regeringen att tillfälligt återinföra gränskontroll vid den inre gränsen med motiveringen att den dåvarande situationen innebar akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Det var enligt beslutet polisens uppgift att närmare bestämma var och hur gränskontrollen skulle genomföras.

Regeringen har därefter i ett antal beslut, som varit tidsmässigt begränsade, förlängt gränskontrollen med den motiveringen att de förhållanden som låg till grund för det tidigare beslutet fortfarande gäller. I motiveringen till beslutet att förlänga gränskontrollen vid den inre gränsen från den 10 mars till den 8 april anger regeringen att Europa inte har klarat av uppgiften att upprätthålla sina yttre gränser och att Sverige därför tvingas att arbeta med kortsiktiga nationella åtgärder tills vi kan se en gemensam europeisk lösning. Regeringens uppfattning var att de inre gränskontrollerna gav en fortsatt bättre kontroll över vilka som kommer in i landet och därmed en möjlighet att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

Det senaste beslutet om att förlänga den inre gränskontrollen gäller från den 9 maj t.o.m. den 7 juni. Regeringen har meddelat att den avser att återkomma om det efter den 7 juni fortfarande finns behov av att ytterligare förlänga kontrollen.

Det första beslutet om att återinföra gränskontroller vid den inre gränsen i Sverige och de två efterföljande besluten om förlängning fattades av regeringen med stöd av artikel 28 i kodexen om Schengengränserna som gör det möjligt att tillfälligt återinföra gränskontroller vid den inre gränsen när det krävs omedelbara åtgärder. De följande besluten om förlängning av kontrollen



vid den inre gränsen togs med stöd av artikel 27 i samma kodex som innehåller bestämmelser om att tillfälligt återinföra gränskontroller vid förutsebara händelser.

Enligt bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna ska ett land som planerar att fatta beslut om att tillfälligt införa kontroller vid den inre gränsen med anledning av förutsebara händelser meddela kommissionen och de andra medlemsländerna detta minst fyra veckor innan kontrollerna införs.

I Sverige ansvarar Polismyndigheten för kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. Tullverket och Kustbevakningen är efter en begäran av Polismyndigheten skyldiga att bistå vid en sådan kontroll. Även Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna innebär att polisen vid några gränsövergångsställen kontrollerar personer, även svenska medborgare, som reser in i Sverige. Inresande ska kunna visa att de har rätt att vistas i landet, t.ex. genom att visa pass eller nationellt identitetskort, att man har uppehållstillstånd eller är medborgare i Schengen. Personer som inte har rätt att vistas i landet kan välja att söka asyl eller att återvända till det land man kom ifrån. Polisen genomför gränskontroller vid de stora flödena, t.ex. vid Öresundsbron, Hyllie station – där Öresundstågen passerar – och hamnarna i Malmö och Trelleborg. Polisen gör i huvudsak slumpmässiga kontroller, vilket innebär att man t.ex. inte kontrollerar alla bilar på Öresundsbron.

Förutom Sverige har även Frankrike, Tyskland, Belgien, Österrike och Danmark infört inre gränskontroller.

Den 4 maj 2016 lade kommissionen fram ett förslag till rådets genomförandebeslut om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet (KOM(2016) 275). Kommissionen anför bl.a. att migrationsförflyttningarna har utlösts av allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna. Eftersom inga andra åtgärder effektivt har kunnat minska det allvarliga hot som fastställts är villkoren för tillämpning av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna som en sista utväg uppfyllda i det aktuella fallet. Kommissionen rekommenderar därför bl.a. att Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge upprätthåller proportionerliga tillfälliga kontroller vid vissa av sina inre gränser under en period av högst sex månader, fr.o.m. dagen för antagandet av genomförandebeslutet. För Sveriges del är det de svenska hamnarna i polisregionerna Syd och Väst samt Öresundsbron som är aktuella för gränskontroller. De berörda medlemsstaterna bör underrätta de övriga medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen i enlighet med detta. Gränskontrollerna bör vara målinriktade och i fråga om omfattning, frekvens, plats och tid begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och därigenom säkra den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Den medlemsstat som utför kontroller vid de inre gränserna i

enlighet med detta genomförandebeslut bör regelbundet ompröva nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontroller, anpassa kontrollerna till det berörda hotet, avveckla dem när så är lämpligt och rapportera till kommissionen varannan månad.

Rådet antog beslutet den 12 maj 2016.

## Utvecklingen av migrationen under 2016

Migrationsverket konstaterar i sin verksamhets- och utgiftsprognos den 27 april 2016 att hittills i år har tre gånger fler flyktingar och migranter tagit sig över Medelhavet än under samma period 2015. Under 2015 sökte över 1 miljon människor asyl i EU. Människors drivkraft att söka skydd i Europa har inte minskat och den internationella flyktingkrisen är inte på något sätt över. UNHCR:s bedömning är att minst lika många avser att söka skydd i Europa i år som under 2015.

Antalet asylsökande till Sverige har minskat kraftigt jämfört med höstens akuta flyktingsituation. Antalet sökande hittills i år är även lägre än under samma period förra året. Enligt Migrationsverket beror detta på att det blivit betydligt svårare för människor på flykt att ta sig till norra Europa och Sverige.

I sin prognos om antalet asylsökande till Sverige under 2016 utgår Migrationsverket från tre olika scenarier eller beräkningsalternativ. Skillnaden mellan de olika scenarierna är effektiviteten och uthålligheten i de politiska kontrollåtgärderna inom EU och på nationell nivå under andra halvåret 2016.

- Beräkningsalternativ A med 100 000 asylsökande 2016, varav 14 000 ensamkommande barn, utgör ett beredskapsscenario som enligt Migrationsverket inte är det mest troliga alternativet, men som heller inte kan räknas bort. Scenariot bygger på att genomförandet av överenskommelsen mellan EU och Turkiet om att alla illegala invandrare som anländer till Grekland från Turkiet ska skickas tillbaka inte lyckas och att de strikta gränskontrollerna längs Balkanrutten inte längre kan upprätthållas. En inte obetydlig andel av de flyktingar och migranter som har för avsikt att ta sig till Sverige har tillgång till identitetshandlingar. Antalet asylsökande ökar kraftigt från juli om än inte i samma omfattning som under 2015.
- Beräkningsalternativ B med 60 000 asylsökande 2016, varav 7 000 ensamkommande barn, är ett planeringsscenario som ligger till grund för Migrationsverkets huvudsakliga planering. Möjligheterna för flyktingar och migranter att ta sig förbi kontrollerna längs östra Medelhavsrutten och på västra Balkan ökar under sommar- och turistsäsongen då vädret är bättre och många människor är i rörelse. Även andra resvägar används i större omfattning, exempelvis via Italien och den centrala Medelhavsrutten. Antalet asylsökande i Sverige ökar under det andra halvåret, men i betydligt mindre omfattning än föregående år.

- Beräkningsalternativ C med 40 000 asylsökande 2016, varav 4 000 ensamkommande barn, är prognosens nedre scenario. Det förutsätter att den nuvarande situationen förblir i stort sett oförändrad under resten av året med endast en mindre ökning av antalet asylsökande under det andra halvåret.

Myndigheten har tagit hänsyn till de lagändringar som är planerade att införas i närtid och till karenstiden i identitetskontrollerna mellan Danmark och Sverige.

## Följder av två veckors uppehåll i identitetskontrollerna

Regeringens förordning (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet upphör att gälla den 4 juli 2016. En ny förordning med krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat får således, i enlighet med bestämmelsen om karenstid, börja gälla först den 18 juli 2016. Under perioden däremellan kommer inga identitetskontroller att ske med stöd av lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

I samband med att lagen infördes framfördes farhågor om att människosmugglare kommer att anpassa sin verksamhet efter karenperioderna (se ovan).

Migrationsverket anförde i sin senaste verksamhets- och utgiftsprognos den 27 april 2016 att när identitetskontrollerna tillfälligt upphör innebär detta en kontrollåtgärd mindre för flyktingar och migranter som vill söka asyl i Sverige. Hur många som kommer att söka asyl i Sverige under karenstiden beror på vilket av de tre ovan beskrivna scenarierna som utvecklingen följer. En utgångspunkt för Migrationsverkets antaganden är att Tyskland hunnit registrera alla asylsökande i landet. I det nedre scenariot (beräkningsalternativ C) fungerar alla de vidtagna kontrollåtgärderna fullt ut och gränskontroller från Turkiet till Danmark upprätthålls. Avsaknaden av identitetskontroller har då endast marginell betydelse för antalet asylsökande i Sverige eftersom möjligheten att ta sig till Sverige blir mycket begränsad. Skulle utvecklingen motsvara beredskapsscenario (beräkningsalternativ A), där gränskontroller i Turkiet och Europa blir ineffektiva, kommer framkomligheten till Sverige att vara mycket större eftersom det inte genomförs några identitetskontroller. Antagandena om antalet asylsökande under karenstiden för respektive scenario är följande:

- A. Beredskapsscenario: 3 000–4 000, varav 400–600 ensamkommande barn.
- B. Planeringsscenario: 1 500–2 000, varav 160–250 ensamkommande barn.
- C. Nedre scenario: 500–1 000, varav 60–100 ensamkommande barn.

Polisregion Syd anser att karenstiden innebär en påfrestning för polisen, men hur stor denna blir beror mycket på hur de övriga länderna agerar. Om t.ex. Danmark skulle ta bort sina gränskontroller finns det en stor risk att man får en situation som liknar den under hösten 2015. En kraftig ökning av antalet migranter skulle också leda till att man från polisens sida kommer att behöva bistå Migrationsverket i så stor omfattning att man får svårt att utföra gränskontroller. Om delar av de 400 000–500 000 oregistrerade flyktingar som finns i Tyskland tar sig vidare till Sverige kan det få stora konsekvenser för polisen.

Det kan nämnas att *Trafikverket* i sitt remissvar anför att en karenstid om två veckor skulle kunna skapa stor oreda i tågtrafiken. Enligt verket har man i dag, tillsammans med de övriga aktörerna, lyckats etablera en stabil situation i ett extraordinärt läge. Genom fortlöpande avstämningar har systemet trimmats så att kontrollerna kan ske med mindre fördröjningar än tidigare. Resenärerna vet också vad som gäller i form av ökade restider och hur de ska bete sig med tågbyten och omstigningar. Ett borttagande av karenstiden bedöms därför leda till att den etablerade situationen kan fortgå utan oväntade och oönskade störningar. Även *Skånetrafiken*, som visserligen anser att identitetskontrollerna påverkar deras kunder på ett påtagligt negativt sätt, anser att om kontrollerna upphörde under två veckor och därefter infördes igen skulle det uppstå otydlighet och frågor om identitetskontrollernas legitimitet. Detta gagnar inte någon part i den rådande situationen. Skånetrafiken ser också stora svårigheter i att planera om sin trafik under en så kort period som fjorton dagar.

## Erfarenheter av identitetskontrollerna

Enligt uppgifter från Regeringskansliet har det inte gjorts någon utvärdering varken av lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet eller det krav på identitetskontroller som införts med stöd av lagen.

Kontrollerna har, som framgått ovan, inneburit en del störningar för de resande i Öresundsregionen. Sydsvenska industri- och handelskammaren har bedömt att värdet av förseningarna och av att Öresundsregionens arbetsmarknad försämras är minst 1,5 miljarder kronor per år. Det finns även uppgifter från Lunds universitet om att man med utgångspunkt i internationell forskning räknat på vad gränskontrollerna betyder för produktivitetsutvecklingen i Malmö–Köpenhamnsområdet och kommit fram till att resultatet är en förlust på mellan 160 och 350 miljoner kronor om året.

*Svensk sjöfart* anger i sitt remissvar att identitetskontrollerna innebär en ökad kostnad för transportörer och att enbart för överfarten Helsingborg–Helsingör förväntas merkostnaden uppgå till 50–60 miljoner kronor per år.

# Utskottets överväganden

## Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller utskottets lagförslag som innebär att regeringen med stöd av lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet kan meddela nya föreskrifter som börjar gälla direkt efter det att giltighetstiden för tidigare föreskrifter gått ut och inte som i dag tidigast två veckor efter det att giltighetstiden gått ut.

Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli.

Jämför reservation (C, V) och särskilda yttrandena 1 (C) och 2 (V).

### Utskottets ställningstagande

#### *Borttagande av karenstid*

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med utskottets.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Polismyndigheten*, *Migrationsverket*, *Transportstyrelsen*, *Trafikverket*, *Tullverket* och *Skånetrafiken* tillstyrker eller har inget att invända mot promemorians förslag.

*Justitiekanslern* anser dock att det i förslaget inte finns något skäl för att avskaffa karenstiden som inte redan har beaktats och avstyrks i samband med att lagen infördes. Även om *Justitiekanslern* kan instämma i de synpunkter som Lagrådet tidigare framförde mot införandet av en karenstid går det inte att komma ifrån att just denna reglering tidigare har framhållits som nödvändig för att regeringens befogenhet inte ska riskera att bli alltför vidsträckt. För *Röda Korset* är inte frågan om karenstid avgörande, utan det viktiga är att det görs en gedigen behovsprövning innan ett beslut om fortsatta identitetskontroller genomförs. Inte heller *Rädda Barnen* har några särskilda synpunkter på förslaget om att ta bort karenstiden men uttrycker oro över de konsekvenser som identitetskontrollerna har för barn. *UNHCR* anser att om karenstiden slopas finns det en risk att det inte görs någon ordentlig bedömning av om situationen är sådan att det fortfarande finns förutsättningar för att vidta särskilda åtgärder innan nya föreskrifter meddelas. Samtidigt välkomnar man hänvisningen i promemorian till att de åtgärder som vidtas ska vara lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås.

*Kommerskollegium* har påpekat att det bör övervägas om ett borttagande av karenstiden överensstämmer med den fria rörligheten.

Några remissinstanser, bl.a. *UNHCR*, *Röda Korset* och *Svensk sjöfart*, för även fram mer allmänna synpunkter på lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet och på införandet av identitetskontroller. *Svensk sjöfart*, som inte har något att invända mot förslaget att ta bort karenstiden, anser att regeringen bör utreda möjligheten att staten själv utför kontrollerna alternativt ersätter rederierna och de övriga transportföretagen för de kostnader som dessa drabbas av.

**Skälen för utskottets förslag:** I lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet ges regeringen bemyndiganden att utfärda föreskrifter om identitetskontroller, liksom om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter. Sådana åtgärder kan, som framgår ovan, vara ingripande för enskilda. Som justitieutskottet uttalade i samband med antagandet av lagen är det viktigt att regeringens bemyndigande inte utnyttjas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att kunna upprätthålla lag och ordning eller värna den nationella säkerheten. Detta innebär bl.a. att det är av särskilt stor vikt att regeringen kontinuerligt följer effekterna av åtgärderna och utvärderar om de är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås.

Det är också mot denna bakgrund som de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen får gälla i högst sex månader. Som justitieutskottet konstaterade när lagen antogs säkerställer denna mekanism med regelbundna omprövningar minst var sjätte månad att de verktyg som lagen tillhandahåller inte används mer än nödvändigt (bet. 2015/16:JuU24 s. 21).

En förutsättning för att regeringen ska få meddela nya föreskrifter när giltighetstiden för de tidigare löpt ut är att det alltjämt föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. De åtgärder som beslutas måste också vara lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås. Det måste även beaktas om åtgärderna är möjliga att genomföra med hänsyn till EU-rätten. Även om denna prövning av förutsättningarna för att vidta åtgärder och effekterna av dessa ska göras kontinuerligt garanterar det krav på en begränsad giltighetstid som anförts ovan att det görs minst var sjätte månad.

Genom begränsningen i 6 § är dock regeringen förhindrad att vidta åtgärder enligt lagen under två veckor efter det att giltighetstiden för de tidigare föreskrifterna löpt ut, även om man konstaterar att det föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Som anförts ovan motiverades införandet av en karenstid bl.a. med att regeringens befogenhet annars skulle riskera att bli alltför vid. De åtgärder regeringen får besluta med stöd av lagen kan vara ingripande för enskilda, och utan karenstid skulle regeringen göra det möjligt för regeringen att förlänga identitetskontrollerna till att i princip gälla tills vidare. Utskottet gjorde, som *Justitiekanslern* också påpekat, i denna del ingen annan bedömning än regeringen när lagen antogs.

Som *Röda Korset* anført är det viktiga emellertid att det görs en gedigen behovsprövning innan ett beslut om fortsatta identitetskontroller tas. Detta kräver inte en karenstid, även om en sådan visserligen kan understryka att en behovsprövning bör göras, utan som anføres ovan säkerställs detta i första hand genom att de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen är tidsbegränsade.

Utskottet anser också att stor hänsyn måste tas till de farhågor som framförts när det gäller risken för att t.ex. människosmugglare och andra anpassar sin verksamhet efter karenstiden. Flera remissinstanser har också uttryckt oro över vad en två veckors karenstid kan få för följder när det gäller antalet asylsökande, störningar för de resande i Öresundsregionen och påfrestningar för polisen.

Utskottet noterar i sammanhanget att rådet den 12 maj 2016 beslutade att rekommendera att Sverige upprätthåller proportionerliga tillfälliga kontroller vid vissa av sina inre gränser under en period av högst sex månader, dvs. som längst till den 12 november 2016.

Även om föreskrifter om identitetskontroller har en tydlig påverkan på samhället gör utskottet i dag en annan bedömning än vid lagens tillkomst. Utskottet anser numera inte att risken för att befogenheten för regeringen blir alltför vid är så stor att den motiverar en karenstid, om man i den andra vågskålen lägger dels de farhågor som finns om att människosmugglare kommer att anpassa sin verksamhet efter karenperioderna, dels de övriga följder som en karenstid kan förväntas få.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att karenstiden för att meddela nya föreskrifter tas bort. Regeringen ges då möjlighet att, under förutsättning att det alltjämt föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, meddela nya föreskrifter om identitetskontroller som börjar gälla direkt när de tidigare föreskrifterna upphör att gälla. Ändringen görs genom att 6 § upphör att gälla.

Utskottet vill dock åter betona vikten av att regeringen kontinuerligt följer effekterna av de särskilda åtgärderna och utvärderar om de är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås.

Flera remissinstanser har fört fram synpunkter även på andra frågor rörande lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet än den om karenstid. Dessa rymms dock inte i detta lagstiftningsärende.

### *Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*

**Promemorians förslag och bedömning:** Överensstämmer med utskottets.

**Remissinstanserna** uttalar sig inte i frågan.

**Skälen för utskottets förslag och bedömning:** Den förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet som regeringen meddelat med stöd av lagen upphör att gälla den 4 juli 2016. För att det ska vara möjligt för regeringen att meddela nya föreskrifter som börjar gälla direkt när de tidigare föreskrifterna upphör

att gälla måste bestämmelsen i 6 § om karenstid upphöra att gälla innan dess. Det föreslås därför att lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Det finns inte något behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

## Konsekvenser

Som framgår ovan har Migrationsverket gjort prognoser över antalet asylsökanden under karenstiden baserat på de olika scenarier myndigheten satt upp. Genom den föreslagna lagändringen ges regeringen möjlighet att meddela nya föreskrifter om identitetskontroller som börjar gälla direkt när de tidigare upphör att gälla. I vilken mån detta påverkar antalet asylsökande som tar sig till Sverige beror till stor del på utvecklingen i EU, t.ex. när det gäller överenskommelsen mellan EU och Turkiet, och i övriga medlemsländer. Allt annat lika kan man dock förvänta sig en viss minskning i antalet asylsökande.

Regeringens införande av identitetskontroller har som framgår ovan fått effekter på resandet m.m. främst i Öresundsregionen. Inte minst har det påverkat regionala kollektivtrafikmyndigheter, transportföretag, rederier och deras anställda. Mot bakgrund av att identitetskontrollerna vid tidpunkten för den slopade karenstiden varit i kraft i sex månader, och att regeringen har möjlighet att under ytterligare två och ett halvt år meddela nya föreskrifter om identitetskontroll, framstår dock konsekvenserna av ett borttagande av karenstiden som ringa för dessa aktörer. Som bl.a. *Trafikverket* anför har dessutom såväl resenärer som transportörer anpassat sig, och ett två veckors uppehåll i identitetskontrollerna skulle riskera skapa oönskade störningar.

När det gäller Polismyndigheten har man från Polisregion Syd uttryckt att karenstiden kommer att innebära en påfrestning för polisen. Ett borttagande av denna kan därför antas skapa bättre förutsättningar för polisen att bedriva sin verksamhet.

## Författningskommentar

**Förslag till lag om ändring i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet**

6 §

Paragrafen upphävs. Den har behandlats i avsnittet Borttagande av karenstid (s. 13 f.).



# Reservationer

## **Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (C, V)**

av Johan Hedin (C) och Linda Snecker (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

### *Ställningstagande*

Det är viktigt att värna möjligheterna för flyktingar att söka skydd undan förföljelser och att kunna få sina asylskäl prövade på ett rättssäkert sätt. Kraven på att kunna uppvisa identitetshandlingar omöjliggör dock för många flyktingar att ta sig till den svenska gränsen för att söka asyl. Detta innebär enligt vår mening en tydlig urholkning av asylrätten som vi inte kan acceptera, och vi motsatte oss därför införandet av lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Vi motsätter oss nu förslaget om att avskaffa karenstiden för att meddela nya föreskrifter med stöd av lagen. I var sitt särskilt yttrande utvecklar vi skälen för våra ställningstaganden.

## Särskilda yttranden

### 1. **Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (C)**

Johan Hedin (C) anför:

Under hösten 2015 sökte fler människor asyl i Sverige än någonsin tidigare. Det har skapat påfrestningar och utmaningar som måste lösas med kraftiga åtgärder. Centerpartiet har lagt fram många förslag på flera områden för att stärka mottagandekapaciteten, förbättra etableringen och få ned kostnaderna.

Centerpartiet säger nej till kraven på identitetskontroller av flera skäl. Vi värnar möjligheten för flyktingar att söka skydd, och kraven på identitetskontroller tar i praktiken ifrån många skyddsbehövande denna rätt, eftersom kontrollerna innebär att det ställs upp ett krav på innehav av giltiga identitetshandlingar för att en person ska ha möjlighet att ta sig till Sverige. Därtill är Öresundsregionen Nordens största storstadsområde och har tjänat som en viktig tillväxtmotor, inte bara för regionen utan för hela Sverige. Regionen har drabbats hårt av de förseningar, fördringar och försvåringar identitetskontrollerna har skapat. Det har skapat problem för såväl arbetstagare som företag i hela regionen och hindrar tillväxt och tillkomsten av nya jobb. Det är också problematiskt att regeringens förslag har frångått den grundlighet som ska prägla svensk lagstiftning, med avsteg från både en rimlig remisstid och ointresse för den skarpa kritik som lyfts. Kraven på identitetskontroller drar också stora resurser från en polisorganisation som redan innan kontrollernas införande hade kapacitetsproblem. Med grund i dessa skäl har Centerpartiet tidigare sagt nej till regeringens förslag om identitetskontroller eftersom detta sätter såväl asylrätten som tillväxten på spel. Följdriktigt säger jag även nej till förslaget om borttagandet av karenstiden för förnyade perioder av identitetskontroller, eftersom det finns andra lösningar på de utmaningar som denna oroliga tid för med sig.

### 2. **Borttagande av karenstid för särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (V)**

Linda Snecker (V) anför:

Vänsterpartiet vill se en mänsklig och välkomnande flyktingpolitik i Sverige och Europa. Alla ska ha möjlighet att söka skydd undan förföljelser och kunna få sina asylskäl prövade på ett rättssäkert sätt. Det är genom ett utbyggt och välfungerande mottagningssystem vi hanterar det faktum att ett stort antal människor söker sig till Sverige och Europa, inte genom att stänga gränserna.

Vänsterpartiet var emot förslaget om att införa gräns- och identitetskontroller när det antogs i riksdagen och vi är emot förslaget att ta bort karenstiden för kontrollerna. Införandet av gräns- och identitetskontroller har resulterat i inskränkningar i asylrätten som Vänsterpartiet inte kan stå bakom. Vänsterpartiet delar inte heller bilden av att den allmänna ordningen och den inre säkerheten är eller har varit hotade.

När beslutet om att införa gräns- och identitetskontroller behandlades i riksdagen uttryckte vi oro för att det skulle leda till en dominoeffekt med stängda gränser genom hela Europa som följd. Det är precis det vi har sett under våren. Danmark, Österrike, Slovenien och Makedonien har infört gränskontroller, eller liknande åtgärder, som följd av den svenska regeringens beslut, med konsekvensen att över 53 000 människor är fast i grekiska flyktingläger under usla levnadsförhållanden. EU:s avtal med Turkiet kan ses som en konsekvens av det svenska agerandet, och nu har även Turkiet delvis stängt gränsen mot Syrien genom att införa visumkrav för syrier. Flera rapporter om hur turkiska gränsvakter beskjutit syriska flyktingar har kommit den senaste tiden. De svenska gräns- och identitetskontrollerna hotar därmed asylrätten.

Ett argument bakom införandet av gräns- och identitetskontroller var att det skulle tvinga de övriga staterna inom EU att ta ett större ansvar. Vi kan nu konstatera att beslutet har fått direkt motsatt effekt.

Införandet av gräns- och identitetskontroller är inte bara ett avsteg från den fria rörligheten inom EU, det innebär också en inskränkning av ett av de viktigaste framstegen i det nordiska samarbetet, den fria rörligheten och passfriheten mellan våra länder. När EU inte klarar av att hantera flyktingsituationen bör de nordiska länderna gå före och samarbeta om att ta emot människorna som flyr. I stället ser vi hur de nordiska länderna medvetet har försörat för människor att använda sin rätt att söka asyl. Det är en farlig utveckling som äventyrar asylrätten och mänskliga rättigheter.

Gräns- och identitetskontroller är dyra, både ekonomiskt och socialt. Polisens resurser är redan begränsade och behövs bättre på andra håll. Integrationen försämras och människor hindras från att återförenas med sina nära och kära.

När beslutet om gräns- och identitetskontroller fattades infördes bestämmelsen om karenstid för att inte göra regeringens befogenheter alltför omfattande. Det var ett centralt argument från regeringens sida i bemötandet av kritiken mot att lagförslaget var dåligt underbyggt och ändå så pass ingripande. Nu föreslås karenstiden tas bort, utan någon tydlig analys som grund för förslaget. Inte heller förklaras på vilket sätt den allmänna ordningen och den inre säkerheten är hotade. Någon utvärdering av gräns- och identitetskontroller har heller inte gjorts under den tid de hittills varit tillämpliga. Om karenstiden tas bort måste underlaget bakom införandet av gräns- och identitetskontroller ses som direkt vilseledande.

I förslaget diskuteras risken för att t.ex. människosmugglare och andra anpassar sin verksamhet efter karenstiden. Varför människosmuggling skulle

ske under karenstiden är svårbegripligt, då gränserna under den perioden är öppna och någon smuggling inte behövs för att ta sig över dem. Snarare borde risken för människosmuggling som konsekvens av kontrollerna diskuteras, som i det nyligen uppmärksammade fallet med en båt med fyra flyktingar ombord som kapsejsade i Öresund. Två av dem skadades, en person så allvarligt att denne hamnade i respirator. Det hade inte skett utan gräns- och identitetskontroller. Jag delar den bild som framförts av flera remissinstanser, att det enda sättet att bekämpa människosmuggling är att införa lagliga vägar till Europa.

Mot denna bakgrund motsätter jag mig ett borttagande av karenstiden.

BILAGA 1

## Utskottets lagförslag

**Förslag till lag om ändring i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet**

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

*dels* att 6 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 6 § ska utgå.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

BILAGA 2

## Förteckning över remissinstanser

Yttrande över promemorian har avgetts av Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Transportstyrelsen, Trafikverket, Kustbevakningen, Tullverket, Kommerskollegium, Skånetrafiken, Svensk sjöfart, SJ AB, Öresundsbro Konsortiet, UNHCR, Röda Korset, Rädda Barnen och HH Ferries AB.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har avstått från att yttra sig.

Sveriges Bussföretag, Branschföreningen Tågoperatörerna och Service- och kommunikationsfacket (Seko) har getts tillfälle att yttra sig men inte inkommit med något yttrande.