

Motion till riksdagen 2023/24:2806

av **Annika Hirvonen m.fl. (MP)**

med anledning av prop. 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår propositionen.

Det kan ifrågasättas om beredningskravet är uppfyllt

Miljöpartiet kan inledningsvis konstatera att regeringen valt att inte remittera förslaget till några aktörer inom civilsamhället som arbetar med människorättsfrågor eller frågor om asyl och migration. Inte heller relevanta FN-organ som UNHCR eller flera av landets migrationsdomstolar fanns med på remisslistan. Den högsta instansen i migrationsärenden i Sverige, Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm), har inte tillfrågats. Detta trots att förslaget uttryckligen syftar till att begränsa människors möjlighet att resa in i Sverige, vilket innebär stora konsekvenser för möjligheten att söka asyl. Eftersom förslagen i stor utsträckning också påverkar barn borde också barnrättsorganisationer ha tillfrågats. Detta är en tydlig brist i beredningen. Även om också andra aktörer än de som anges på remisslistan kan lämna synpunkter bör regeringen uppmärksamma relevanta aktörer på lagförslag som berör deras områden. Detta är särskilt viktigt med tanke på den snabba reformtakt som just nu råder på migrationsområdet. Utan att inhämta synpunkter från olika perspektiv äventyras den allsidiga belysning som krävs för att riksdagen ska kunna fatta ett välinformerat beslut.

Något som försämrar beredningen ytterligare är att regeringen valde att lägga fram propositionen strax före jul- och nyårshelgen med förkortad motionstid i riksdagen. Att behandla ett lagförslag som dessutom har avstyrkts av Lagrådet på det här sättet är inte tillfredsställande och innebär att riksdagens partier har begränsade möjligheter att fatta ett välinformerat beslut. Därför kan det på goda grunder ifrågasättas om beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt.

Sammanfattning av Miljöpartiets synpunkter i sak

Regeringen föreslår en permanent lagstiftning som ska göra det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att förbjuda transporter av personer utan giltiga id-handlingar till Sverige. Ett stort antal remissinstanser, varav många är direkt berörda transportföretag och flera fackförbund, avstyrker förslaget och menar att det bland annat skulle göra förare och personal till gränspoliser och innebära svåra säkerhets- och arbetsmiljörisker. Det anses också otydligt vad som faktiskt är en giltig id-handling och hur långt transportörernas ansvar sträcker sig i fråga om att granska handlingarna. Flera remissinstanser anser också att förslaget strider mot praxis från EU-domstolen. Lagrådet har avstyrkt förslaget, bland annat eftersom förslaget i vissa delar varken är proportionerligt eller rättssäkert. Miljöpartiet instämmer i Lagrådets och de nämnda remissinstansernas uppfattning.

Vi vill därutöver särskilt framhålla att förslaget kan få allvarliga konsekvenser för asylrätten i Sverige. Asylrättscentrum anser att förslaget innebär en urholkning av asylrätten som strider mot våra internationella åtaganden och avstyrker samtliga förslag i utkastet till lagrådsremiss, en bedömning Miljöpartiet delar.

Säkerhets- och arbetsmiljörisker för personal

Ett flertal remissinstanser, inklusive bland andra Svenska Transportarbetareförbundet – Transport, Bussföretagen och Tågföretagen, anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisker för personalen. Förare och andra kan komma att hamna i situationer och konfrontationer som kan vara direkt farliga eller som upplevs som negativa för den psykosociala arbetsmiljön. Personalen saknar den kunskap, den utbildning och de befogenheter som behövs. De kommer ofrivilligt att tvingas att agera gränspoliser.

SJ AB framför att det inte är rimligt att transportörer ska utföra polisiära uppgifter och dessutom stå för de kostnader som är förknippade med detta.

Miljöpartiet instämmer i den bedömningen. Det framstår som direkt olämpligt och förenat med stora risker att, som regeringen föreslår, ålägga personal på bussar, tåg och passagerarfartyg att vid allvarlig fara ”upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten”. Den typen av uppgifter bör utföras av myndigheter med rätt befogenheter, kompetens, utbildning och erfarenhet. Detta hindrar inte att relevanta delar av det civila samhället och privata företag samverkar med offentliga institutioner när sådana situationer uppstår. Även Lagrådet har framfört att frågan om myndighetsutövning behöver analyseras vidare. I propositionen jämför regeringen de uppgifter som nu ska åläggas transportörerna med ett kassabiträde vid Systembolaget som begär en giltig identitetshandling för att kontrollera kundens ålder. Regeringens argument är att uppgifterna inte utgör myndighetsutövning utan en offentlig förvaltningsuppgift som överlåtits åt en enskild individ. Miljöpartiet konstaterar att regeringen beskriver transportörernas nya uppdrag som ett led i att upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten vid allvarliga situationer, något som med viss svårighet kan låta sig jämföras med Systembolagets försäljning av alkohol. Oaktat om det rent formellt bör anses röra sig om myndighetsutövning eller ej anser Miljöpartiet att den typ av arbetsuppgifter som avses bör utföras av rättsvårdande myndigheter.

Propositionen är otydlig kring vad som är en giltig id-handling

Flera remissinstanser, inklusive Migrationsverket, saknar 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. Regeringen menar att de närmare detaljerna bör överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om. Miljöpartiet anser att även om det torde vara svårt att i en proposition ange uttömmande riktlinjer så bör regeringen kunna redovisa åtminstone vissa grundläggande förutsättningar. Som Migrationsverket påpekar kan det vara förhållandevis enkelt att göra en ytlig besiktning av en id-handling men desto mer utmanande att faktiskt fastställa en handlings äkthet.

Den föreslagna ordningen för sanktionsavgifter är oproportionerlig

Enligt förslaget ska regeringen få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för transportörer om den transporterade personens identitetshandlingar inte finns kvar vid ankomsten till Sverige. Flera remissinstanser har med fog riktat hård kritik mot den här delen av förslaget. Som SJ konstaterar innebär förslaget att ”t.o.m. i det fall där en person haft en giltig identitetshandling vid ombordstigning, men sedan gjort sig av med den, är det ändå transportören som anses ha brutit mot förbudet. Det är fullständigt orimligt.” Precis som Sveriges Bussföretag och Tåg företagen påpekar är det vidare inte rimligt att en överträdelse ska kunna konstateras utan att det behöver föras någon bevisning avseende huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna, när en sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt under tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången. Som Lagrådet konstaterar kan transportören bli skyldig att betala en sanktionsavgift för något som ligger helt utanför dennes kontroll. Vi instämmer i Lagrådets bedömning att denna ordning varken är proportionerlig eller rättssäker. Det regeringen anför om att det kan finnas anledning att överväga en ordning där sanktioner inte ska påföras, om transportören kan visa att det skett kontrollåtgärder, förändrar inte den bedömningen.

Förslaget kan strida mot praxis från EU-domstolen

Flera remissinstanser har också uppmärksammat att det finns praxis från EU-domstolen (de förenade målen C-412/17 och C-474/17) som innebär hinder mot att införa den lagstiftning som läggs fram genom propositionen. Regeringen anser att förslaget endast avser en ramlag där riksdagen ger regeringen mandat att meddela vissa föreskrifter och om sådana föreskrifter ska meddelas, måste bland annat de aspekter som remissinstanserna pekar på beaktas. Lagrådet anser att denna fråga behöver analyseras redan i det nu aktuella lagstiftningsärendet, något regeringen sedan gjort i viss utsträckning i propositionen. Det förefaller dock oklart huruvida det aktuella förslaget strider mot den rättspraxis från EU-domstolen som nämnts eller ej. Riksdagen bör under alla

förhållanden inte bifalla ett lagförslag om det finns en risk att förslaget strider mot EU-rätten.

Förslaget urholkar och inskränker asylrätten

Miljöpartiet anser att det finns en tydlig risk att förslaget kan urholka och inskränka asylrätten. Asylrättscentrum, som inte har tillfrågats av regeringen men ändå valt att lämna synpunkter, anser att förslaget urholkar asylrätten och avstyrker samtliga förslag i utkastet till lagrådsremiss.

Regeringen ger i propositionen en mycket kortfattad redogörelse för förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och konstaterar att dessa åtaganden, såsom FN:s flyktingkonvention, inte bedöms utgöra något hinder mot att införa de föreslagna reglerna. Avseende asylrätten skriver regeringen följande: ”Vad gäller asylrätten kan det särskilt konstateras att EU:s asylregelverk bygger på den grundläggande principen att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till. Förslagen i denna proposition strider alltså inte heller mot asylrätten.”

Miljöpartiet anser att resonemanget är bristfälligt och bygger på felaktiga antaganden.

För det första fastställer EU:s asylregelverk inte i vilken medlemsstat en asylansökan ska göras. Som Asylrättscentrum framför i sitt remissvar finns det inte någon juridisk skyldighet att ge in en asylansökan i det första säkra landet enligt den svenska utlänningslagen, Dublinförordningen eller 1951 års flyktingkonvention. Regeringen har inte heller preciserat var denna skyldighet framgår. Som Asylrättscentrum framför så gäller enligt Dublinförordningen att det är det första landet där en ansökan lämnas in som ansvarar för att utreda vilket land som är ansvarigt för asylprövningen – inte att det är detta land som nödvändigtvis ska pröva ansökan. Prövningen av ansvarigt medlemsland sker sedan enligt en viss bestämd ordning. Först undersöks om den asylsökande har familjemedlemmar som är asylsökande eller har beviljats skydd i något EU-land. Är så fallet är det detta land som ansvarar. I andra hand undersöks om den asylsökande tidigare har beviljats uppehållstillstånd i eller visum till något EU-land. Är så fallet är detta land ansvarigt under den tid då tillståndet/visumet är giltigt samt en tid därefter. Först därefter undersöks vilket EU-land personen först kom till när en yttre gräns passerades. En prövning enligt kriterierna kan resultera i att den första medlemsstat som den asylsökande reste in i bedöms vara ansvarig för att pröva asylansökan. Det finns dock flera situationer där bedömningen kan bli en annan. Dublinförordningen tillämpas exempelvis som huvudregel inte på ensamkommande barn. En överföring ska inte heller ske till länder där det finns systematiska brister i mottagandet eller då en överföring skulle stå i strid med Europakonventionen.

För det andra skulle förslaget begränsa många människors faktiska möjlighet att söka asyl. Regeringens förslag bortser från det som är många flyktingars verklighet – det är inte ovanligt att människor inte lyckas få med sig id-handlingar vid flykten, att de inte har haft möjlighet att förnya utgångna handlingar eller att handlingarna har förlorats under flykten. Covid-19-pandemin har vidare medfört att många inte har lyckats få sina pass förnyade. Vissa utsatta grupper kan dessutom ha ännu svårare att få tillgång till giltiga handlingar, såsom barn, statslösa, vissa minoritetsgrupper eller personer som

lever i utsatthet. Även vissa nationaliteter påverkas särskilt negativt av förslaget, såsom medborgare i Afghanistan och Somalia, där det är svårt att få id-handlingar som svenska myndigheter godkänner. Det är av bland annat dessa skäl som det saknas krav på styrkt identitet för att söka eller beviljas asyl i Sverige. Enligt ett aktuellt rättsligt ställningstagande från Migrationsverket från 2021, som bygger på bland annat praxis från Migrationsöverdomstolen, är det möjligt att bedöma en asylsökandes identitet som sannolik enbart med stöd av hans eller hennes muntliga berättelse (Sannolik identitet i asylärenden, RS031/2021). Migrationsverket skriver bland annat:

I asylärenden är det inte ovanligt att den sökandes identitet är oklar. Sveriges åtagande att bereda människor skydd genom att bevilja uppehållstillstånd väger så pass tungt att vi inte kan neka någon tillstånd på grund av att identiteten inte har blivit styrkt genom exempelvis hemlandspass eller annan identitetshandling. Det ligger i sakens natur att många av de förhållanden som åberopas av asylsökande inte kan göras sannolika med skriftlig eller annan bevisning, och att den sökande ska ges bevislättnad om han eller hon har lämnat en trovärdig berättelse.

Migrationsverket stödjer resonemanget på rättsfallen MIG 2006:1 och MIG 2007:9.

Regeringen föreslår alltså att förbud ska kunna meddelas mot att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Om ett förbud meddelas kommer det att gälla även för personer som vill resa in för att lämna in en asylansökan – trots att de hypotetiskt sett hade kunnat beviljas asyl om inresan hade tillåtits. På så vis begränsas vissa skyddssökandes faktiska möjligheter att lämna in en asylansökan avsevärt. Dessa aspekter hade krävt betydligt mer analys i propositionen, något som hade underlättats om förslaget hade remitterats brett.

Konsekvenserna för barn har inte analyserats

Enligt förslaget ska även barn omfattas av ett förbud mot att transportera personer utan giltiga id-handlingar. Som Asylrättscentrum framför ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Vid inkorporeringen av FN:s barnkonvention i svensk rätt anförde regeringen att inkorporeringen innebar ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen (prop. 2017/18:186 s. 74). Regeringen har trots det inte redovisat någon barnkonsekvensanalys eller beskrivit hur förslaget förhåller sig till barnets rättigheter enligt FN:s barnkonvention, något Miljöpartiet beklagar djupt.

SJ AB beskriver i sitt remissvar vilka konsekvenser förslaget kan få för barn:

Lagförslaget anger inga undantagsbestämmelser, inte ens vad gäller transporter av barn. SJ tolkar detta som att vi skulle behöva avvisa alla minderåriga personer utan identitetshandling, oavsett om de reser i sällskap med förälder med giltiga handlingar eller inte och oavsett om de kan förmodas vara migranter eller inte. Detta kan få orimliga konsekvenser. SJ skulle behöva välja mellan att agera ansvarsfullt gentemot dessa resenärer och betala viten, eller att följa regelverket.

Miljöpartiet delar den uppfattningen. Det är oerhört viktigt att transportörer inte tvingas att vidta orimliga åtgärder mot barn som till exempel reser ensamma; detta kan utsätta barn för stora risker. Som har påpekats ovan kan barn, särskilt ensamkommande, ha svårt att få tillgång till giltiga id-handlingar. Dessa och andra aspekter av hur förslaget kan påverka barns rättigheter borde ha analyserats innan regeringen presenterade

propositionen för riksdagen. Även detta hade underlättats om förslaget hade remitterats brett.

Annika Hirvonen (MP)

Rasmus Ling (MP)

Amanda Lind (MP)

Ulrika Westerlund (MP)

Camilla Hansén (MP)

Jan Riise (MP)