

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-12-07

**Närvarande: Närvarande:** F.d. justitieråden Bo Svensson och Olle Stenman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

### **Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet**

Enligt en lagrådsremiss den 4 december 2015 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementsrådet Jonas Ragell, ämnesrådet Per Håvik och kanslirådet Andreas Krantz.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen ger regeringen befogenhet att vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Sådana särskilda åtgärder är att meddela föreskrifter, dels om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat, dels om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat. Regeringen får också meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har beslutats med stöd av lagen verkställs. Åtgärderna ska vara tidsbegränsade. Lagen föreslås träda i kraft den 21 december 2015 och upphöra att gälla den 21 december 2018.

Lagförslaget lämnas i en tid då migrationsströmmarna till Sverige är större än någonsin. Fram till den 24 november i år har Sverige tagit emot ca 145 000 asylsökande personer, varav 30 000 ensamkommande barn. Enligt Migrationsverkets prognos kan antalet asylsökande under 2015 komma att uppgå till 190 000 personer. Till detta kommer många invandrare som inte söker asyl. Invandringen har utsatt det svenska asylsystemet för stora påfrestningar. Men också hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten dignar under trycket liksom de myndigheter som ska sörja för att immigranterna får tak över huvudet. Det gäller särskilt i området kring Öresundsbron.

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 gränser 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.

Enligt regeringen innebär den aktuella situationen ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet och har den 12 november 2015 infört tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Med det remitterade lagförslaget vill regeringen säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte sätts ur spel. Lagförslaget syftar till att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder för att kunna upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

Lagrådet har ingen annan uppfattning än regeringen om att migrationsströmmarna skapar stora problem för de svenska myndigheterna och kommunerna. Men migrationsströmmarna kan inte antas vara tillfälliga. Krigen i bl.a. Afghanistan och Syrien befaras pågå i ytterligare många år. Flyktinglägren fylls i grannländerna till de krigshärjade länderna. Det är för Lagrådet 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. Saken är så viktig att den förtjänar en grundlig analys såsom 7 kap. 2 § regeringsformen förutsätter.

Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och kommuner samt även sammanslutningar och enskilda. De ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Remisstiden bör vara rimlig så att remissinstanserna kan ges en reell möjlighet att sätta sig in i förslaget, överväga det och avfatta ett remissvar (se bet. 2012/13:KU20).

Det remitterade lagförslaget har tagits fram i största hast. I detta lagstiftningsärende har endast ett fåtal myndigheter och organisationer erhållit möjlighet att avge ett muntligt remissyttrande och då fått en extremt kort tid på sig. Bl.a. Svensk Kollektivtrafik saknas som remissinstans. Av det remissyttrande som Sveriges Bussföretag lämnat framgår att förbundet fick ett förslag till lagstiftning och förordning om särskilda identitetskontroller den 30 november med önskemål om svar senast den 2 december 2015. Det är en extremt kort remisstid i ett lagstiftningsärende som berör stora delar av befolkningen i framför allt Skåne.

Sveriges Bussföretag lyckades på den korta tiden formulera ett skriftligt yttrande. För bl.a. Polismyndighetens identitetskontroller, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, SKL, Skånetrafiken, Branschföreningen tågoperatörerna och Trafikverket räckte tiden inte till för ett skriftligt yttrande utan namngivna befattningshavare fick redovisa remissinstansens uppfattning i telefonsamtal med anonyma befattningshavare i Näringsdepartementet.

Som Sveriges Bussföretag anför gör en så kort remisstid det omöjligt att fullständigt analysera förslagen och dess konsekvenser. Ett remissförfarande genom telefonsamtal mellan myndigheter och Regeringskansliet inger också betänkligheter.

Lagrådet finner att det remitterade lagförslaget bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag. Detta är synnerligen allvarligt eftersom saken gäller ett förslag till undantagstillståndliknande 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 ingri-

pande lagstiftning bör införas först efter en ordentlig utredning med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper.

Lagrådet avstyrker därför det remitterade lagförslaget.

För det fall regeringen väljer att ändå gå vidare med lagförslaget har Lagrådet följande synpunkter på lagtexten.

Förslaget till Lag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Lagrådet föreslår att det av författningsrubriken ska framgå att lagen är föranledd av de aktuella migrationsströmmarna.

1 §

Paragrafen innehåller inte någonting som inte framgår av författningsrubriken. Lagrådet föreslår att paragrafen utgår såsom överflödig.

2 §

I paragrafen föreslås att regeringen ska få möjlighet att försätta landet i ett slags undantagstillstånd. När undantagstillstånd råder får regeringen vidta åtgärder som anges i 3-5 §§.

Lagrådet föreslår att ordet "uppkommer" ersätts med "har uppkommit" för att markera att regeringen inte får ta bemyndigandet i anspråk innan den har konstaterat att det har uppkommit en allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (jfr författningskommentaren).

Det framgår inte varför åtgärder som behövs för att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet ska få vidtas endast när det råder undantagstillstånd. Denna konstruktion med ingripande i två steg förefaller överflödigt med hänsyn till att ett förordnande om undantagstillstånd och ett beslut om åtgärder enligt 3-5 §§ kan fattas samtidigt. Om konstruktionen med undantagstillstånd syftar till att ge de berörda tid att förbereda åtgärder enligt 3-5 §§, kan det syftet lika gärna uppnås genom en föreskrift om att åtgärderna ska vidtas från och med en viss framtida tidpunkt.

En förutsättning för undantagstillstånd är att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagrådet ifrågasätter om en sådan fara föreligger redan i dag. I remissen anförs att det svenska asylsystemet är utsatt för stora påfrestningar och att också hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten dignar under trycket liksom de myndigheter som ska sörja för att immigranterna får tak över huvudet. Men att dessa myndigheter är överbelastade innebär med vanligt språkbruk inte nödvändigtvis att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagrådet saknar en grundligare problembeskrivning. Saken bör klarläggas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

När det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, får regeringen besluta att det finns anledning att vidta sådana åtgärder som avses i 3–5 §§. Att ”besluta att det finns anledning” att göra något är enligt Lagrådet ett konstigt sätt att uttrycka saken. Om konstruktionen med ett tvåstegsförfarande ska behållas bör regeringen avge en förklaring att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagrådet föreslår att paragrafen utformas på följande sätt:

*Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, får regeringen meddela en förklaring om tillståndet i landet. Har en sådan förklaring meddelats får regeringen i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet vidta sådana åtgärder som avses i 3–5 §§.*

### 3 §

Lagrådet föreslår att orden "krav på" utgår såsom överflödiga. Av remissen (avsnitt 7.2) framgår att identitetskontrollen ska utföras av den som yrkesmässigt bedriver persontransporter med buss, tåg eller passagerarfartyg (transportören). Detta bör framgå av lagtexten.

### 4 §

Som framgått av det föregående är det endast ett fåtal personer som 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 gränser 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.

I förevarande paragraf får regeringen befogenhet att stänga väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat. Det är enligt Lagrådet en alldeles för vidsträckt befogenhet. E4 och alla andra E-vägar utgör en förbindelse med en annan stat. Gränsövergångarna till Norge och Finland torde sakna praktisk betydelse för migrationen till Sverige. Vad saken gäller är möjligheten att stänga av Öresundsbron. Lagrådet föreslår att regeringens befogenhet begränsas till att stänga av vägarna vid gränsen. Detta bör framgå av lagtexten.

## 5 §

Enligt paragrafen får regeringen meddela föreskrifter ” för att se till att vissa åtgärder följs”. Det är oklart om avsikten är att kontrollera om regeringens föreskrifter enligt 3 eller 4 § följs eller om huruvida dessa föreskrifter får åsyftad effekt. Lagrådet föreslår att paragrafen förtydligas genom att ges följande lydelse:

*Regeringen får meddela föreskrifter om*

- 1. tillsyn och kontroll av åtgärder som avses i 3 och 4 §§, och*
- 2. sanktionsavgifter vid överträdelser mot föreskrifter som avses i 3 §.*

## 6 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

*Föreskrifter enligt 3 § får gälla högst sex månader.*

*Föreskrifter enligt 4 § första stycket får gälla högst en månad.*

*Föreskrifter enligt 5 § ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter eller beslut enligt 3 § och 4 § som de förstnämnda föreskrifterna avser. Ett ärende eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter får dock prövas enligt föreskrifterna efter det att giltighetstiden för dessa har gått ut, om ärendet eller målet inlett dessförinnan.*

## 7 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

*Ett beslut enligt 4 § andra stycket får gälla högst en månad.*

## 8 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om karenstid: När en giltighetstid som avses i 6 § har gått ut, får nya föreskrifter meddelas med stöd av 3 §, 4 § första stycket eller 5 § för en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter att den tidigare giltighetstiden har gått ut.

Det är svårt att förstå behovet av en karenstid. Som påpekats under remissbehandlingen kommer människosmugglare att anpassa sin verksamhet efter karensperioderna. Det får dessutom antas innebära mycket stora administrativa kostnader att först stänga Öresundsbron under en månad, därefter öppna den under 14 dagar för att därefter stänga den för en ny period om en månad. Syftet med en sådan ordning bör utvecklas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet. I det sammanhanget bör också företas en analys av konsekvenserna och kostnaderna för samhället och enskilda av en avstängning av Öresundsbron.

## Övriga synpunkter på lagförslaget

I lagrådsremissen behandlas inte frågan om den enskildes rätt att vid domstol föra talan om sina civila rättigheter enligt Europakonventionen och Regeringsformen.

Tanken får antas vara att de beslut som fattas av de myndigheter som har att tillämpa regeringens föreskrifter och som riktar sig mot enskilda ska vara överklagbara enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild hos Högsta förvaltningsdomstolen får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en

prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Ett beslut av regeringen enligt 2 § den föreslagna lagen innebär att regeringen gör en självständig rättslig prövning av om en sådan fara föreligger som anges i paragrafen. Enligt Lagrådet torde bestämmelsen innebära att regeringens beslut enligt 2 § innebär inskränkningar i de civila rättigheter som enligt lag tillkommer det konsortium som äger Öresundsbron. En sådan rätt att få beslutet rättsprövat framstår som uppenbar i vart fall när regeringen med stöd av 4 § stängt av Öresundsbron. Det är Lagrådets uppfattning att en sådan rätt sannolikt tillkommer även varje transportföretag som vid tidpunkten för regeringens beslut har en yrkesmässig pågående transportverksamhet i de områden som kommer att omfattas av regeringens avstängningsbeslut. Fråga om rättsprövningslagens tillämpning på regeringens beslut bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagrådet vill i sammanhanget framhålla att det är en fördel från rättssäkerhetssynpunkt att regeringens beslut i ett tidigt skede kan bli föremål för domstolsprövning. Regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen kan dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

Ikraftträdandebestämmelserna

Punkt 3 bör förtydligas genom att ges följande lydelse:

*Föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 5 § upphör att gälla senast när denna lag upphör att gälla.*

*I punkt 4 bör orden "den upphävda lagen" ersättas med "denna lag upphörde att gälla".*