

Remissvar: Åtgärder i gränsnära områden

/SOU 2021:92/

Migrationsverket är positivt till att åtgärder i gränsnära områden regleras men anser att det finns anledning för regeringen att ta ett samlat grepp om samtliga EU-rättsakter som berör gränsförfarandet för att skapa ett heltäckande rättssäkert system.

Migrationsverkets synpunkter

Utredningen bygger på den förändring i kodex för Schengengränserna (förordningen 2016/399/EU) som är aktuell. Det nya förslaget ska reglera villkoren för att återinföra gränskontroller och ge möjlighet att använda andra åtgärder för att säkra en hög säkerhet inom EU utan att behöva återgå till permanenta gränskontroller. Migrationsverket är positivt till att man ökar säkerheten genom olika åtgärder i gränsnära områden.

Utöver detta finns det nya EU-förslag inom asylområdet, som utredningen inte beaktat. Migrationsverket vill i detta sammanhang speciellt uppmärksamma förslaget om en asylprocedurförordning som ska ersätta asylprocedurdirektivet (2013/32/EU). De förslag som idag diskuteras gällande denna förordning ställer krav på gränsförfaranden vid yttre gräns och påverkar därmed de gränsnära områdena. Förslagen är inte färdigförhandlade.

Ett gränsförfarande vid yttre gräns kräver inte bara en reglering av vad som är ett gränsnära område utan även var yttre och inre gräns påbörjas och avslutas. Det måste också förtydligas om det, såsom i Tyskland, Nederländerna och Frankrike, medför att den som befinner sig i det gränsnära området inte ska anses vara inrest i Sverige. Utredningen har studerat på förfarandena i Tyskland, Frankrike och Nederländerna men beaktar inte att dessa länder har en specifik reglering av sin yttre och inre gräns, dess transitområden och av när en person ska anses inrest i landet. Eftersom svensk rätt saknar sådan specifik reglering riskerar införandet av

ett gränsförfarande att försvåras. Vidare finns det risk för att det gränsnära området tolkas fel.

I utredningen föreslås att regelverket kring åtgärder vid gränsnära områden ska finnas i en ny lag. Migrationsverket är tveksamt till att det är lämpligt att bestämmelser om inre utlänningskontroll ska finnas i två olika lagar dels utlänningslagen (2005:716), dels den nya föreslagna lagen om polisiära befogenheter vid gränsnära områden men är i övrigt positiv till förtydliganden. Migrationsverket vill dock särskilt framhålla att det är viktigt att samtliga gränsförfaranden får en tydlig reglering för ökad rättssäkerhet för personer som önskar passera Sveriges gränser.

Gränsförvaltande myndigheter

Migrationsverket har nyligen lämnat remissvar gällande promemorian EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning (Ds 2021:10). I denna promemoria föreslås:

- att Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket och Kriminalvården ska ansvara för Sveriges åtaganden enligt EU-förordningen och vara gränsförvaltande myndigheter.
- att gränsförvaltningsmyndigheterna ska få befogenhet att, med regeringens medgivande, begära bistånd av Frontex i form av snabba insatser och att de ska få befogenhet att självständigt begära bistånd i form av återvändandeinsatser.
- att utländska tjänstemän som ingår i enheter som placeras ut i Sverige under insatser enligt EU-förordningen ska kunna tilldelas förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och också kunna ges samma befogenheter att använda tvångsmedel som svenska tjänstemän.

Migrationsverket konstaterar att Migrationsverkets och Kriminalvården genom EU-förordningen blir gränsförvaltande myndigheter. Hur denna roll påverkar de förslag som lämnas har inte beaktats i utredningen. Vidare saknas en analys av om de befogenheter som tilldelas polisman även kan tilldelas den utländska tjänsteman som kommer att placeras i Sverige i de föreslagna gränsnära områdena.

Kontroll av identiteten vid inresa

Migrationsverket har nyligen lämnat remissvar i frågan om anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem (Ds 2021:9). Detta in- och utresesystem syftar till att bland annat förbättra och effektivisera in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna samt att bidra till bättre möjligheter att identifiera personer som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse inom medlemsstaternas territorium. Systemet ska även kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förstärka den inre säkerheten och kampen mot terrorism och andra grova brott.

Den aktuella utredningen tar inte hänsyn till den tekniska utveckling och de förändringar som beslutats av in- och utresesystemen. Vidare berör inte utredningen de möjligheter som ges genom Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare (SOU 2021:20).

Migrationsverket är positivt till förslaget att Polismyndigheten och Kustbevakningen får omhänderta pass eller annan handling från den utlänning som inte kan visa sin rätt att vistas i landet, men som inte söker uppehållstillstånd. Polisens prövning inför beslut om avvisning och verkställighet av avvisningsbeslut kan bli enklare om fler identitetshandlingar finns tillgängliga. Detsamma bör då också gälla Migrationsverkets eventuella överprövning av beslutet. Utlänningen i fråga kan också efter polisens beslut om avvisning komma att ansöka om asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. Även då skulle det kunna underlätta Migrationsverkets handläggning om identitetshandlingarna är omhändertagna.

Migrationsverket noterar att i avsnitt 19.4.6 (sid 456) beskrivs LMA-kortet, på ett sätt som inte längre gäller. Sedan den 1 januari 2022 utfärdar Migrationsverket LMA-kort med en QR-kod. När man läser QR-koden kommer man till en webbsida som visar om kortet är giltigt och om personen på fotot har AT-UND (undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd). Se även MIGRFS 2021:13.

Migrationsverket anser att det finns anledning att ta ett helhetsgrepp kring identifieringsfrågan och analysera de ytterligare behov som uppstår innan man beslutar om de tvångsåtgärder som föreslås i denna utredning.

Ökat antal ärenden hos Migrationsverket

I utredningen slås fast att Migrationsverket kommer att påverkas genom att det kan bli fler förvarsärenden med ökat antal inre utlänningskontroller. Utredaren skriver samtidigt att antal förvarsärenden i viss mån kan minska med anledning av att den utökade rätten att omhänderta pass och andra ID-handlingar.

Migrationsverket bedömer att det är rimligt att tro att antal förvarsärenden ökar. Fler avvisningsbeslut från Polismyndigheten riskerar leda till fler ansökningar om asyl eller annan ansökan om uppehållstillstånd i Sverige. Något som utredningen inte beaktar är att det kan också leda till fler överklaganden av polisens avvisningsbeslut, vilket hanteras av Migrationsverket som andra instans.

Migrationsverket deltar tillsammans med andra myndigheter i arbetet mot grov eller organiserad brottslighet, arbetslivskriminalitet, säkerhetshot, människohandel med mera - frågor som detta lagförslag till stor del tar sikte på. Utökade kontrollmöjligheter för polisen med flera kommer troligtvis att leda ökat resursbehov gällande dessa frågor precis som inom förvars- och återvändandeverksamheten.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Helene Hedebris. I ärendet har även biträdande rättschefen Anna Lindblad deltagit.

Inga Thoresson Hallgren