

Lagrådsremiss

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

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 4 december 2015

Anna Johansson

Jonas Ragell
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss lämnas förslag till en ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen innebär en befogenhet för regeringen att i vissa fall besluta att vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Det föreslås att om det uppkommer en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen, i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Det föreslås också att regeringen under samma förutsättningar får meddela föreskrifter 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 även besluta om sådan stängning i ett enskilt fall. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har beslutats med stöd av lagen följs. Åtgärderna ska vara tidsbegränsade.

Lagen föreslås träda i kraft den 21 december 2015 och upphöra att gälla den 21 december 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund.....	6
4.1	Migrationsströmmarna ökar	6
4.2	Regeringen har infört tillfälliga gränskontroller.....	7
4.3	Läget har försämrats.....	7
5	Situationen kräver nya åtgärder	8
5.1	En ny reglering behövs.....	8
5.2	EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden.....	9
5.3	Den lagtekniska lösningen.....	9
6	En ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet	10
7	Närmare om de åtgärder som kan aktualiseras enligt den föreslagna lagen	13
7.1	Identitetskontroller på buss, tåg och passagerarfartyg.....	13
7.2	Sanktioner	14
7.3	Stängning av väg- eller broförbindelser	14
8	Lagen ska vara tidsbegränsad	17
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	18
10	Konsekvenser	18
11	Författningskommentar	21

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

2 Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om särskilda åtgärder som får vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringens befogenheter

2 § Om det uppkommer en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen, i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, besluta att det finns anledning att vidta sådana åtgärder som avses i 3–5 §§.

Bemyndiganden

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter 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 även besluta om sådan stängning i ett enskilt fall.

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tillsyn och kontroll för att se till att åtgärder som avses i 3 och 4 §§ följs, och
2. sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som avses i 3 § följs.

Tidsperiod

6 § Giltighetstiden för föreskrifter enligt 3 § får vara högst sex månader.

Giltighetstiden för föreskrifter enligt 4 § första stycket får vara högst en månad.

Föreskrifter enligt 5 § ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter enligt 3 § och 4 § första stycket som 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 inletts dessförinnan.

7 § Giltighetstiden för ett beslut enligt 4 § andra stycket får vara högst en månad.

Ny tidsperiod

8 § När en sådan 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 gått ut.

När en sådan giltighetstid som avses i 7 § har gått ut, får ett nytt beslut enligt 4 § andra stycket som avser samma väg eller led avse en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter att den tidigare giltighetstiden gått ut.

-
1. Denna lag träder i kraft den 21 december 2015.
 2. Lagen upphör att gälla den 21 december 2018.
 3. Föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 5 § upphör att gälla senast samtidigt som lagen upphör att gälla, oavsett vilken giltighetstid som har beslutats för dem.
 4. Trots punkt 2 gäller den upphävda lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan lagen upphävdes.

3 Ärendet och dess beredning

I denna lagrådsremiss föreslås en ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen innebär en befogenhet för regeringen att i vissa fall vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet.

I samband med utarbetandet av denna lagrådsremiss har synpunkter på förslagen inhämtats från Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skånetrafiken, Branschföreningen Tågoperatörerna och Transportföretagen genom Sveriges Bussföretag. Därutöver har Trafikverket och SJ AB inkommit med synpunkter. Synpunkterna finns tillgängliga i lagstiftningsärendet.

4 Bakgrund

4.1 Migrationsströmmarna ökar

Till följd av bl.a. flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden är antalet asylsökande som söker sig till Sverige just nu högre än någonsin och utmaningarna för det svenska asylsystemet mycket stora. 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. I migrationsströmmarna finns både asylsökande och personer som inte har 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 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.

En rad åtgärder har vidtagits för att hantera den rådande situationen. Det är inte bara det svenska asylsystemet som utsätts för mycket stora påfrestningar. Även andra centrala samhällsfunktioner utsätts för en hög belastning. Det som särskilt kan lyftas fram är boendesituationen, hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten.

Regeringen har gjort bedömningen att den aktuella situationen innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Tillfälliga gränskontroller vid inre gräns har därför införts. Mot bakgrund av angivna förhållanden och för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt sätts ur spel är det nödvändigt att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder för att kunna upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

4.2 Regeringen har infört tillfälliga gränskontroller

Sverige deltar sedan år 2001, i likhet med ett flertal andra EU-stater, i Schengensamarbetet. Vid Schengenterritoriets yttre gränser utförs gränskontroll i enlighet med EU:s gränskodex, som gäller som lag i Sverige. Enligt Schengenregelverket får inre gräns passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs. Medlemsstaterna har dock möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, om det uppkommer ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet.

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.

Under hösten 2015 väcktes frågan om Sverige tillfälligt borde återinföra gränskontroller vid inre gräns med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande. Migrationsverket förordade det.

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. Andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Regeringen beslutade den 19 november 2015 att förlänga den tillfälligt återinförda gränskontrollen till och med den 11 december 2015.

4.3 Läget har försämrats

Gränskontroll vid inre gräns skapar bättre ordning och reda samt gör det möjligt att tidigare identifiera de personer som ankommer till Sverige. Antalet asylansökningar har sedan gränskontroll vid inre gräns återinfördes också minskat något, men minskningen är inte statistiskt säkerställd. Det är också svårt att dra några säkra slutsatser av förändringen, eftersom det gått för kort tid sedan gränskontrollen återinfördes.

Antalet asylansökningar fortsätter, även efter att hänsyn tagits till den icke statistiskt säkerställda minskningen, att ligga på en nivå som gör att situationen är sådan att det ur ett brett perspektiv alltjämt finns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige. Migrationsströmmarna medför akuta utmaningar med avseende på samhällets funktionalitet, vilken utgör ett av målen för Sveriges säkerhet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap pekar på stora påfrestningar för främst boende, hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst, men även annan samhällsviktig verksamhet.

Bristen på boenden är synlig och i södra Sverige planeras tältläger för att ge tak över huvudet till asylsökande. Grupper av asylsökande har på olika platser sovit utomhus. Kommuner varnar för att de inte kan fullfölja sina åtaganden på bl.a. socialtjänstområdet. Påverkan på de flesta kommuner i landet är betydande. Flera kommuner anger att situationen ytterligare har förvärrats under de senaste veckorna. Många länsstyrelser och kommuner anger att socialtjänsten är kraftigt påverkad. Brist på kvalificerad personal och boenden är också en stor utmaning. Den verk-

samhet som fortsatt är hårdast belastad är den som rör ensamkommande barn.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap talar i sina nationella lägesbilder om att det redan ansträngda läget ytterligare kommer att förvärras eftersom det antal asylsökande som nu anlant till Sverige innebär att samhällsviktiga verksamheter behöver öka sin kapacitet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap konstaterar vidare bl.a. följande. Det svenska samhällets förmåga att ta emot ensamkommande barn är fortsatt starkt utmanad och principen om barnets bästa i beslut som rör barnets omhändertagande kan inte alltid uppfyllas. Situationen avseende boende, socialtjänst och skola utgör akuta utmaningar i den samlade hanteringen. Ytterligare ansträngningar och ökad samverkan krävs av ansvariga aktörer för att lösa aktuella problem.

5 Situationen kräver nya åtgärder

5.1 En ny reglering behövs

Den rådande situationen har nu enligt regeringens mening nått en sådan punkt att den utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Det behöver därför vidtas särskilda åtgärder för att ordningen och säkerheten inom landet ska kunna upprätthållas. Av det skälet har regeringen nyligen beslutat att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns. Utöver det behöver det enligt regeringen också införas bestämmelser som ger ytterligare möjligheter att vidta särskilda åtgärder för att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

För att få en bättre kontroll över vilka personer som reser in i Sverige och i syfte att avvärja hotet mot allmän ordning och inre säkerhet till följd av den stora tillströmningen av asylsökande, bör det finnas möjlighet att kombinera gränskontrollerna med identitetskontroller på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat, även om en sådan åtgärd kan komma att leda till att möjligheten för personer att ta sig till Sverige för att söka asyl begränsas. Med anledning av den akuta situation som nu råder anser regeringen emellertid att en reglering som ger en sådan möjlighet är en nödvändig åtgärd. I samma syfte kan det även vara motiverat att exempelvis kunna stänga av en vägförbindelse eller en annan förbindelse, exempelvis en bro, med en annan stat.

Redan nu finns det föreskrifter som reglerar vilka krav som ställs på den som transporterar passagerare till Sverige med flyg eller fartyg i fråga om kontroll av att passagerare har pass och andra handlingar som krävs för inresa och vilket ansvar dessa transportörer har om de inte uppfyller kraven. Det finns däremot i dag exempelvis inte någon lagstiftning som ställer krav på att den som transporterar passagerare med buss eller tåg över gränsen in i Sverige kontrollerar passagerarna i något avseende. De krav på registrering av uppgifter om passagerarna som finns för såväl internationell som nationell färjetrafik har ett annat syfte än att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet och är inte nöd-

vändigtvis förenade med krav på identitetskontroller. De gäller inte heller om fartygets resa är 20 nautiska mil eller kortare.

Regeringen föreslår därför lagstiftningsåtgärder som ger regeringen befogenhet att vidta särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

5.2 EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden

Det EU-rättsliga regelverket respekterar att medlemsstaterna måste ha ett utrymme inom ramen för fördraget att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Det EU-rättsliga regelverket utgör därmed inte ett hinder mot en sådan bemyndigandelag som nu föreslås. Om regeringen beslutar föreskrifter med stöd av en sådan lag, måste givetvis EU-rätten respekteras. Föreskrifterna måste även utformas så att de inte står i strid med andra internationella åtaganden, såsom t.ex. Genèvekonventionen.

5.3 Den lagtekniska lösningen

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen framgår att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2, under förutsättning bl.a. att föreskrifterna inte avser annan rättsverkan av brott än böter.

Enligt 8 kap. 10 § regeringsformen kan riksdagen, när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet.

I situationer där det uppkommer allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet finns det behov av att snabbt kunna vidta relevanta åtgärder, som samtidigt kan vara av mycket ingripande slag. Den rådande situationen med en mycket hög tillströmning av asylsökande är ett exempel på en sådan situation, men även andra situationer kan tänkas bli aktuella och vara av vitt skilda slag. Enligt regeringens uppfattning bör det – mot bakgrund av de tänkbara åtgärdernas syfte och påverkan både på enskilda och samhället i stort – i lag anges vilka åtgärder som får vidtas. En annan sak är att det är svårt att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta i ett sådant läge.

Samtidigt talar övervägande skäl för att detaljregleringen i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas när det uppkommer allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet bör kunna tas in i förordning eller, om det är lämpligt, myndighetsföreskrifter.

De grundläggande bestämmelserna om de åtgärder som ska kunna vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet bör lämpligen placeras i en ny lag.

6 En ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

Regeringens förslag: Det ska införas en lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. När det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen besluta att det finns anledning att vidta särskilda åtgärder. Åtgärderna ska snabbt kunna vidtas. Syftet med åtgärderna är att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter till Sverige från en annan stat med buss, tåg eller passagerarfartyg vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringen får under samma förutsättningar meddela föreskrifter 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 även besluta om sådan stängning i ett enskilt fall.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll i fråga om sådana åtgärder. Regeringen får också meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i fråga om åtgärder som avser identitetskontroller.

Föreskrifter och beslut i enskilda fall om åtgärder enligt lagen ska ha en viss begränsad giltighetstid. Det ska gå en viss tid innan nya föreskrifter och beslut i enskilda fall om sådana åtgärder får börja gälla.

Synpunkter på förslagen: Av dem som har yttrat sig avstyrker *Justitiekanslern* de framlagda förslagen. *Sveriges Bussföretag* avstyrker förslagen om särskilda identitetskontroller på buss. De övriga som har yttrat sig har varierande synpunkter.

Synpunkterna rör till största delen de praktiska konsekvenser som kan uppstå om regeringen använder bemyndigandena i den föreslagna lagen. Det rör sig bl.a. om farhågor för trafikstörningar och kostnader för inblandade aktörer. Övergripande synpunkter lämnas också när det gäller förenligheten med unionsrätten, andra internationella åtaganden och grundläggande fri- och rättigheter. Slutligen framförs även vissa författningstekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

När ska åtgärder enligt lagen kunna vidtas?

Regleringen tar sikte på mycket speciella situationer, där det finns ett behov av att regeringen omedelbart kan vidta särskilda åtgärder för att komma till rätta med förhållanden som innebär att viktiga funktioner i samhället utsätts för stora påfrestningar. Lagen bör innehålla en bestämmelse som innebär att regeringen får besluta att det finns anledning att vidta åtgärder enligt lagen först sedan den konstaterat att det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. En förutsättning för att få vidta åtgärder är alltså att regeringen i ett särskilt beslut har konstaterat att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Även situationens karaktär har betydelse. Syftet med åtgärderna bör vara att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ifrågasatt om det är lämpligt att lagen innehåller en bestämmelse som innebär att regeringen får besluta att vidta åtgärder enligt lagen först sedan den konstaterat att det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Regeringen bedömer emellertid att det finns fördelar med en sådan ordning. På så sätt blir det bl.a. tydligt vilka konkreta omständigheter som ger anledning att ingripa genom särskilda åtgärder enligt lagen. En förutsättning för att få vidta åtgärder är alltså att regeringen i ett särskilt beslut har konstaterat att förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten är inte självklart, vilket även *Polismyndigheten* och *Migrationsverket* påpekat. Det måste vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Det är viktigt att framhålla att det som avses i den föreslagna lagen är något annat och betydligt allvarigare för samhället som helhet än det som åsyftas med allvarliga störningar av den allmänna ordningen i exempelvis 24 § polislagen (1984:387). I det sistnämnda fallet rör det sig framför allt om kortvariga störningar t.ex. i samband med en s.k. högriskmatch i fotboll eller ordningsstörningar i samband med lokala demonstrationer.

Vad som är en allvarlig fara kan också variera över tid. Det kan vara olika saker som utlöser en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att ha möjlighet att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. Den nuvarande situationen med en mycket hög tillströmning av asylsökande kan vara ett sådant exempel. Det är för närvarande förenat med mycket stora svårigheter att kontrollera vilka personer som befinner sig i landet och centrala samhällsfunktioner är utmanade.

Vilka åtgärder ska kunna beslutas?

Det bör i den nya lagen anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna besluta om i de fall där det finns en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Lagen bör ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en extraordinär situation. De närmare detaljerna kring åtgärderna bör genom lagen överlämnas till regeringen att besluta om. Om regeringen utnyttjar den beslutande-

möjlighet som lagen ger, måste regeringen beakta inte bara om det är möjligt med hänsyn till bl.a. EU-rätten att besluta om en viss typ av åtgärd utan också bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås.

En åtgärd som regeringen bör få besluta om är möjligheten att kunna meddela föreskrifter om identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg. Som bl.a. *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Stockholm* påtalat bör ett sådant bemyndigande begränsas till att avse enbart transporter till Sverige från en annan stat. Liknande bestämmelser i befintliga regelverk på andra områden skiljer sig åt i fråga om de krav som ställs på transportörer beroende på vilket trafikslag det gäller. Identitetskontroll kan, som framgått tidigare, vara ett viktigt led i arbetet med att säkerställa allmän ordning och säkerhet. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om detta bör därför tas in i lagen.

En annan åtgärd bör vara möjligheten att stänga av en väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat, t.ex. en broförbindelse. Även det är en åtgärd som kan behöva beslutas med kort varsel för att kunna säkerställa den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet. En sådan ingripande åtgärd bör enbart regeringen kunna besluta om. Bestämmelser om att regeringen ska få meddela föreskrifter eller besluta i sådana frågor bör därför tas in i lagen.

Åtgärderna ska vara tidsbegränsade

Den föreslagna lagen ger regeringen möjlighet att själv, i en svår situation, besluta om åtgärder som kan vara ingripande för enskilda. Det är fråga om åtgärder som även kan påverka samhällsfunktionerna allmänt, t.ex. om en väg stängs av. Mot den bakgrunden bör de föreskrifter och beslut i enskilda fall som regeringen föreslås kunna meddela ha en viss begränsad giltighetstid. Av samma skäl bör det därefter gå en viss tid innan nya åtgärder får börja gälla. Frågan är då vilka tidsgränser som bör gälla.

Föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat bör avse en tid om högst sex månader.

Föreskrifter och beslut i enskilda fall om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat bör avse en tid om högst en månad.

Det bör gå två veckor innan nya föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat och föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter som är kopplade till sådana föreskrifter får börja gälla.

Samma tid, två veckor, bör gälla för nya föreskrifter om stängning av en väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat.

Det bör även gå två veckor innan ett nytt beslut i ett enskilt fall om stängning av en viss väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat börjar gälla.

Effektiv tillsyn och kontroll

Det finns ett behov av bestämmelser för effektiv tillsyn och kontroll, t.ex. sanktionsavgifter, i syfte att se till att de åtgärder som vidtas med stöd av lagen följs. Lagen bör innehålla bestämmelser om detta. Det är emellertid svårt att förutse vilka konkreta tillsynsverktyg som kan komma att behövas i ett sådant läge. Det bör därför införas ett generellt bemyndigande i den föreslagna lagen som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter, för att se till att de åtgärder som beslutas med stöd av lagen följs. Sådana föreskrifter bör avse samma tidsperiod som de åtgärder som föreskrifterna är kopplade till. Föreskrifterna får dock tillämpas på ett ärende eller ett mål som inletts innan giltighetstiden för föreskrifterna gått ut.

7 Närmare om de åtgärder som kan aktualiseras enligt den föreslagna lagen

7.1 Identitetskontroller på buss, tåg och passagerarfartyg

Allmänt

Som framgått har den rådande situationen med en mycket hög tillströmning av asylsökande nått en sådan nivå att det har blivit svårt att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet. I situationer där t.ex. människor söker sig till Sverige i sådan omfattning att det finns skäl att befara att dessa intressen inte längre kan säkerställas behöver de människor som söker sig hit kunna identifieras. Det bör därför införas en möjlighet att kräva att den som avser att resa in i landet kan identifiera sig. Frågan är på vilket sätt en sådan identifiering ska genomföras.

Identitetskontroller och ansvaret för att de genomförs

Den rådande situationen är av så allvarlig karaktär att det är nödvändigt att införa krav på identitetskontroll av personer som reser in i landet med buss, tåg eller passagerarfartyg. Regler om transportörsansvar har funnits i svensk rätt sedan början av 1900-talet. Reglerna tar sikte på situationer då transportören på något sätt anses kunna bidra till att hindra utlännningar att försöka resa in i Sverige utan de handlingar som krävs. Bestämmelsernas syfte är att förmå transportörer att utföra en grundläggande kontroll av de resandes resehandlingar och färdbiljetter, och därmed förhindra att problemet med dokumentlöshet förvärras. Genom en grundläggande kontroll ska transportören kunna upptäcka utlännningar som saknar handlingar eller har uppenbart falska eller förfälskade sådana. En sådan bestämmelse finns i dag i 9 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i utlänningslagen gäller endast vid transporter direkt från stater utanför Schengenområdet och blir därför inte tillämpliga vid inresa med buss, tåg eller passagerarfartyg från en

annan Schengenstat. Mot bakgrund av det som föranlett lagstiftningen anser regeringen att en liknande reglering bör införas i den föreslagna lagen och gälla krav på identitetskontroller vid transporter till Sverige från en annan stat som utförs med tåg, buss eller passagerarfartyg. Som anförts i avsnitt 6 bör detaljregleringen, t.ex. bestämmelser om vem som ska utföra identitetskontrollerna, lämpligen tas in i föreskrifter på lägre normgivningsnivå än lag.

7.2 Sanktioner

Det krävs ett effektivt system för att säkerställa att bestämmelserna om identitetskontroll följs. När det gäller val av sanktionssystem är straff mindre lämpligt, eftersom det dels förutsätter en kriminalisering, dels främst riktar sig mot fysiska personer. De som omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna om skyldighet att kontrollera passagerares identitetshandlingar utgörs huvudsakligen av juridiska personer där transporterna utförs som ett led i näringsverksamhet. Ett system med sanktionsavgift har den fördelen att man uppnår en snabb, enkel och kostnadseffektiv hantering av överträdelser av regelverket. Det är därför lämpligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den som låter bli att utföra identitetskontroller enligt sådana föreskrifter som får meddelas med stöd av lagen.

Det bör därför i lagen införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.

7.3 Stängning av väg- eller broförbindelser

Stängning av vägar eller broförbindelser får en omedelbar effekt på trafiken och möjligheterna att röra sig mellan olika platser. Beroende på om avstängningen är mera tillfällig eller långvarig uppstår olika effekter.

Öresundsbron är en av Sveriges viktigaste och mest trafikerade förbindelser med ett annat land, Danmark. En tillfällig stängning av bron kan utgöra ytterligare en åtgärd för att minska risken att den allmänna ordningen eller den inre säkerheten påverkas till följd av den stora tillströmningen av asylsökande.

Rätten för svenska medborgare att resa in i riket är absolut (2 kap. 7 § regeringsformen). Den kan alltså begränsas endast genom ändring i grundlag. Svenska medborgare är också tillförsäkrade frihet att bl.a. lämna riket (2 kap. 8 § regeringsformen). Denna rättighet kan begränsas under vissa närmare förutsättningar som anges i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. *Justitiekanslern* menar att frågan om hur författningsförslagen förhåller sig till dessa rättigheter inte är tillräckligt belyst och att det kan ifrågasättas om förslagen i alla delar uppfyller de krav som följer av bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Regeringen kan här konstatera att en stängning av en väg- eller broförbindelse för all eller viss trafik till Sverige påverkar sättet på vilket medborgare kan ta sig in i och ut ur riket. En sådan åtgärd innebär dock inte en begränsning av medborgarnas rörelsefrihet i den mening som avses i regeringsformen så

länge det finns förbindelser som står öppna för in- och utresa. Regeringen kommer därmed inte att kunna meddela föreskrifter eller fatta beslut som innebär att samtliga in- och utresevägar till riket stängs av samtidigt. Frågan om omfattningen av en stängningsåtgärd måste alltså övervägas av regeringen när den avser att meddela sådana föreskrifter eller fatta ett sådant beslut.

Av 2 kap. 15 § regeringsformen följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. En grundläggande förutsättning för att ett ingrepp i det grundlagsskyddade egendomsskyddet, som innebär att användningen av mark inskränks, ska vara tillåtet är alltså att begränsningen är motiverad av ett angeläget allmänt intresse. Vad som avses med ett sådant intresse får avgöras i enlighet med vad som kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 48 och 2009/10:80 s. 164).

En rätt till skydd för egendom följer även av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Varje fysisk och juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser. Härigenom inskränks dock inte statens möjlighet att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. En regleringsåtgärd måste dock stå i rimlig proportion till det intrång som åtgärden medför och får inte innebära en orimlig börda för den enskilde. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Ett likartat skydd tillförsäkras även enligt artikel 17.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Beroende på hur ägar- och nyttjanderättsförhållandena är reglerade kan en stängning av en väg- eller broförbindelse i ett enskilt fall innefatta ett intrång i enskildas rätt till skydd för sin egendom. En stängning av t.ex. Öresundsbron för trafik med motorfordon innebär en begränsning av Öresundsbrokonsortiets möjlighet att råda över sin fasta egendom. Det torde inte råda någon tvekan om att en sådan rådighetsinskränkning är en begränsning av den rättighet som skyddas i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den omständigheten att konsortiet indirekt ägs av svenska och danska staten påverkar inte frågan om stängningen utgör en åtgärd som omfattas av bestämmelserna i den paragrafen.

Intresset av att upprätthålla ordning och inre säkerhet i ett land när ordningen och säkerheten hotas på en eller annan grund, utgör enligt regeringens mening ett angeläget allmänt intresse som måste anses godtagbart i en demokratisk stat. Hur långtgående inskränkningar som kan godtas får i sista hand avgöras genom en proportionalitetsbedömning utifrån rådande omständigheter och de motstående intressen som påverkas. Utrymmet att vidta åtgärder när det föreligger fara för sam-

hällets säkerhet, dess funktionalitet och överlevnad måste dock anses vara stort.

Regeringen anser att det intresse som en stängning av t.ex. Öresundsbron för trafik med motorfordon är avsett att tillgodose utgör ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i 2 kap. 15 § regeringsformen. Det finns med andra ord lagliga förutsättningar att i lag meddela föreskrifter som ger regeringen befogenhet att besluta om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon under de ovan beskrivna förhållandena.

Frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Som en allmän regel anses gälla att ingripanden i egendomsskyddet från det allmännas sida som sker för att tillgodose angelägna hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsintressen inte berättigar den enskilde till någon ersättning för eventuell förlust eller skada. När det gäller sådana ingrepp gäller i stället vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning (2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). I ett lagstiftningsärende som rör begränsningar i egendomsskyddet med hänsyn till exempelvis säkerhetsskäl finns det mot den bakgrunden normalt skäl att närmare överväga behovet av reglering i lag i fråga om rätten till ersättning för ingreppet (prop. 2009/10:80 s. 170). Vid bedömningen av om en rätt till ersättning bör införas får det övervägas bl.a. om det vid en avvägning mellan arten av det allmänna intresse som ska skyddas och ingreppets effekter för den enskilde framstår som orimligt att den enskilde ska bära kostnaderna (prop. 2009/10:80 s. 170, jfr NJA 2014 s. 332). En sådan situation kan föreligga t.ex. när inskränkningen görs på grund av omständigheter som ligger utanför den enskildes egen kontroll och ingreppet samtidigt drabbar den enskilde oproportionerligt hårt.

Justitiekanslern anser att det vid en stängningsåtgärd kan bli fråga om sådana rådighetsinskränkningar som enligt 2 kap. 15 § regeringsformen förutsätter en rätt till ersättning. Även *Kammarrätten i Stockholm* är tveksam till om det inte finns behov av reglering om rätt till ersättning i dessa fall, framför allt i situationer när en inskränkning sker under längre tid. Till skillnad från *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Stockholm* gör regeringen dock bedömningen att det, när det gäller tidsbegränsade inskränkningsåtgärder av det slag som nu är aktuella, inte är motiverat att reglera en rätt till ersättning till den som drabbas ekonomiskt av åtgärden. Även om den enskilde verksamhetsutövaren kan sägas vara utan egen skuld till den uppkomna situationen och att en rätt till ersättning därför typiskt sett bör vara lättare att motivera, anser regeringen att det vid en avvägning mellan enskildas och det allmännas intressen inte framstår som orimligt att någon ersättning inte lämnas. Den bedömningen grundar sig framför allt på uppfattningen att begränsade intrång i sådan verksamhet som nu är aktuell och som beror på exceptionella förhållanden får verksamhetsutövaren inom ramen för sin affärsverksamhet rimligen räkna med att kunna drabbas av, även om omständigheterna ligger utom verksamhetsutövarens egen kontroll. Det bör i sammanhanget beaktas att det är av stor vikt att regeringen, när den överväger att fatta beslut om stängning av väg, gör en noggrann proportionalitetsbedömning där åtgärdens omfattning i tid och rum noga vägs mot det

intrång som verksamhetsutövaren åsamkas. De rådighetsinskränkningar som kan komma att aktualiseras med anledning av beslut som grundar sig på den föreslagna lagen bedöms inte bli så omfattande och drabba enskilda verksamhetsutövare så hårt i ekonomiskt hänseende att det nu finns skäl att reglera en rätt till ersättning för verksamhetsutövaren.

8 Lagen ska vara tidsbegränsad

Regeringens förslag: Lagen ska vara tidsbegränsad. Lagens giltighetstid ska vara tre år.

Skälen för regeringens förslag: De åtgärder som regeringen får besluta om med stöd av den föreslagna lagen är långtgående. Förslagen motiveras av de mycket stora utmaningar för det svenska asylsystemet och samhällets funktionalitet i övrigt som regeringen redogör för i avsnitt 4. Det är viktigt att dessa möjligheter inte används i större omfattning än vad som är nödvändigt och att giltighetstiden för åtgärderna är begränsad (jfr avsnitt 7). Även om giltighetstiden för de åtgärder som får beslutas med stöd av lagen ska vara begränsad, anser regeringen – mot bakgrund av åtgärdernas ingripande natur – att det finns skäl som talar för att även lagen bör ha en begränsad giltighetstid. När det inte längre finns något sådant allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige som motiverat lagens tillkomst, bör det inte heller finnas någon möjlighet för regeringen att besluta om åtgärder med stöd av lagen. Giltighetstiden för de åtgärder som eventuellt pågår när lagen upphör att gälla bör upphöra samtidigt med lagen. Särskilda regler gäller dock för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan giltighetstiden har gått ut.

Vidare är det förenat med svårigheter att i nuläget förutse eller överblicka alla de konsekvenser som lagen kan komma att få. Även om det för närvarande är svårt att bedöma hur länge de föreslagna åtgärderna kan komma att behövas är det ändå rimligt att utgå från att situationen kommer att förändras till det bättre inom en inte alltför lång tid. Förutsatt att så sker bör allmän ordning och inre säkerhet kunna upprätthållas utan stöd av sådana åtgärder som den föreslagna lagen omfattar.

Regeringen anser sammanfattningsvis att lagen bör tidsbegränsas och bedömer, till skillnad från *Justitiekanslern*, att en lämplig giltighetstid kan vara tre år.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 21 december 2015 och upphöra att gälla den 21 december 2018.

Giltighetstiden för föreskrifter och beslut om åtgärder som har meddelats med stöd av lagen ska begränsas så att de upphör att gälla samtidigt som lagen.

Ett ärende eller ett mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgift får prövas efter att giltighetstiden för den åtgärd som avses har gått ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande och giltighetstid

Den nya lagen bör, med hänsyn till rådande förhållanden, träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta regeringens lagförslag. Som anføres i avsnitt 8 bör lagens giltighetstid begränsas till tre år.

Övergångsbestämmelser

Förslaget att lagen ska vara tidsbegränsad innebär att när lagen upphör att gälla kommer eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som huvudregel inte längre att kunna tillämpas. Av tydlighetsskäl bör det dock framgå direkt av lagen att sådana föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av den upphör att gälla samtidigt med lagen. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att giltighetstiden för föreskrifter och beslut om åtgärder som har meddelats med stöd av lagen begränsas så att de upphör att gälla samtidigt som lagen.

När det gäller beslut som avser tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter är det enligt regeringens mening rimligt att inte göra skillnad mellan de beslut som har fått laga kraft under lagens giltighetstid och sådana ärenden eller mål som har inletts men som inte har hunnit slutföras när lagen eller föreskrifterna som har meddelats med stöd av lagen upphör att gälla. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse till lagen som innebär att t.ex. ett ärende eller ett mål om sanktionsavgift får prövas efter att giltighetstiden för den åtgärd som avgiften avser har gått ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

10 Konsekvenser

Den 9 november 2015 registrerade Migrationsverket över 2 000 asylsökande, det högsta antalet hittills under ett dygn. Mellan den 3 och den 9 november registrerades sammanlagt närmare 11 000 asylsökande. Efter införandet av inre gränskontroll kan det konstateras att antalet asyl-

sökande minskat något. Under perioden den 20 november till och med den 26 november registrerades ca 7 100 asylsökande. Nivåerna är således alltså mycket höga. Enligt Migrationsverket uppvisar för närvarande ca 20 procent av de asylsökande identitetshandlingar vid ansökningstillfället. Andelen som uppvisar identitetshandlingar senare i prövningsprocessen är dock betydligt större. Hur många dessa är saknas det dock säkra uppgifter om vilket gör det svårt att bedöma hur många av de asylsökande som har tillgång till identitetshandlingar, vilket i sin tur gör det svårt att bedöma hur antalet asylsökande kan komma att påverkas av åtgärden. Det är osäkert om förslaget innebär att en större andel av de asylsökande än i dag kommer att kunna uppvisa identitetshandlingar vid ansökningstillfället. Även om den asylsökande visar upp en identitetshandling vid kontrollen, kan han eller hon därefter göra sig av med handlingen. Förslaget ger regeringen möjlighet att föreskriva om åtgärder som, beroende på den närmare utformningen, på kort sikt förväntas kunna leda till en betydande minskning av antalet asylsökande i förhållande till dagens nivåer. Hur stor minskningen kommer att bli är beroende på hur föreskrifterna utformas och hur kontrollerande myndigheter och andra aktörer organiserar sina verksamheter. Oaktat detta kommer effekterna på migrationsströmmarna att vara mycket svåra att uppskatta.

Om regeringen skulle besluta om åtgärder med stöd av den nya lagen kommer mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt att kunna uppstå. Effekter kommer att uppstå på trafikflöden och därmed försörjning med livsmedel, energi och andra samhällsviktiga varor och tjänster, leveranser i industrin, statens och den kommunala sektorns finanser, Sveriges internationella åtaganden och förutsättningar för myndigheter, domstolar och företag att bedriva sina verksamheter. Särskilt regionala kollektivtrafikmyndigheter, transportföretag, rederier och deras anställda kan komma att påverkas. Regeringen har förståelse för att åtgärderna enligt den nya lagen kommer att innebära vissa praktiska utmaningar och kostnader för transportörerna. *Kammarrätten i Stockholm* och flera transportörsföretag pekar t.ex. på att ett krav på identitetskontroll skulle kunna innebära att transporter ställs in eller blir försenade och att detta i sin tur kan leda till att transportörerna blir skyldiga att ersätta resenärer. Regeringen gör dock bedömningen att transportörerna till stor del kan undvika inställda tåg och förseningar genom anpassningar i den trafik som bedrivs enligt tidtabell och det sätt på vilket identitetskontrollerna utförs. Regeringen delar vidare den bedömning som *Branschföreningen Tågoperatörerna* gett uttryck för, att transportörerna också kan behöva göra vissa anpassningar i sina resevillkor som en följd av att det, utöver giltig biljett, finns krav på identitetshandling. Ytterligare en kategori som kommer att påverkas är resenärer över gräns, såväl migranter och pendlare som andra resenärer. Likaså kommer åtgärder som regeringen beslutar med stöd av lagen att få effekter för de myndigheter som närmast berörs av åtgärden. En myndighet som kommer att beröras är utan tvekan Polismyndigheten, eftersom kontroll av efterlevnaden av de bestämmelser som regeringen kan antas komma att besluta i första hand kommer att läggas på myndigheten. Vidare kommer polisen att få ökad arbetsbörda om åtgärderna leder till ökad brottslighet i något avseende. Sammantaget

kommer tillämpningen av denna lag att innebära väsentliga konsekvenser för Polismyndigheten. För Migrationsverket kommer regeringens beslut om åtgärder med stöd av lagen som begränsar tillströmningen av asylsökande att innebära en minskad arbetsbörda. Mot bakgrund av den relativa osäkerhet som finns kring de sammantagna konsekvenserna av en åtgärd av det slag som föreslås, bedömer regeringen att det är av särskild vikt att kontinuerligt följa effekterna av åtgärderna.

11 Författningskommentar

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

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om särskilda åtgärder som får vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Paragrafen anger lagens innehåll.

Lagen innehåller bestämmelser om särskilda åtgärder som får vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringens befogenheter

2 § Om det uppkommer en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen, i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, besluta att det finns anledning att vidta sådana åtgärder som avses i 3–5 §§.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när regeringen får besluta om sådana särskilda åtgärder som anges i 3–5 §§.

Ett grundläggande krav för att regeringen ska få besluta att det finns anledning att vidta de särskilda åtgärder som anges i lagen är att det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Det ska vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Olika orsaker, förhållanden både inom och utom landet, torde kunna utlösa en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. När en situation har nått sådana proportioner att samhället inte längre förmår att hantera den och när centrala samhällsfunktioner är utmanade får regeringen besluta att vidta åtgärder enligt lagen. En förutsättning för att få vidta åtgärder är alltså att regeringen i ett särskilt beslut har konstaterat att förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Syftet med åtgärderna ska vara att staten ska kunna upprätthålla lag och ordning eller värna den nationella säkerheten. Ett exempel kan vara stora migrantströmmar som leder till att myndigheterna saknar kontroll över vilka som befinner sig i landet och som leder till att viktiga samhällsfunktioner är utmanade. Åtgärder med stöd av lagen ska kunna vidtas även om det bara är i en viss del av landet som förhållandena är sådana att det föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Det avgörande är hur stor samhällspåverkan som den akuta situationen innebär.

Det är viktigt att framhålla att det som avses i den föreslagna lagen är något annat och betydligt allvarligare för samhället som helhet än det som åsyftas med allvarliga störningar av den allmänna ordningen i

exempelvis 24 § polislagen (1984:387). I det sistnämnda fallet rör det sig framför allt om kortvariga störningar t.ex. i samband med en s.k. högriskmatch i fotboll eller ordningsstörningar i samband med lokala demonstrationer.

Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan också variera över tid, beroende på samhällets utveckling och förmåga att hantera allvarliga faror för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Bemyndiganden

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Bemyndigandet lämnar bl.a. utrymme för att meddela föreskrifter som avser exempelvis ett visst geografiskt avgränsat område eller vissa slags transporter.

En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet är att regeringen har fattat ett sådant beslut som avses i 2 §. Det finns inte något som hindrar att regeringen fattar beslut enligt 2 § och denna paragraf vid samma regeringssammanträde.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter 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 även besluta om sådan stängning i ett enskilt fall.

Paragrafen ger regeringen befogenhet att meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om stängning av en väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat. Bestämmelsen omfattar inte spårbunden trafik.

Det är enbart regeringen som ges befogenhet enligt paragrafen.

Första stycket innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter.

Andra stycket reglerar möjligheten för regeringen att besluta om stängning i ett enskilt fall.

En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet i första stycket är att regeringen har fattat ett sådant beslut som avses i 2 §. Det finns inte något som hindrar att regeringen fattar beslut enligt 2 § och denna paragraf vid samma regeringssammanträde. Om åtgärden har formen av ett förvaltningsbeslut enligt andra stycket kan beslutet enligt 2 §, dvs. att det finns anledning att vidta åtgärder, tas in i den beslutshandling som innehåller åtgärdsbeslutet.

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tillsyn och kontroll för att se till att åtgärder som avses i 3 och 4 §§ följs, och
2. sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som avses i 3 § följs.

Paragrafen ger regeringen befogenhet att meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har beslutats med stöd av lagen följs.

Punkt 1 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll för att se till att åtgärder som avses i 3 och 4 §§ följs. Det är alltså fråga om tillsyn och kontroll som avser krav på identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat och stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat.

Punkt 2 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som avses i 3 § följs, dvs. krav på identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Bemyndigandet omfattar även åtgärder för att verkställa sanktionsavgifter. Det kan t.ex. vara fråga om ett beslut att hindra ett fordon's fortsatta färd i syfte att framtvinga en betalning av ett beslutat förskott för en sanktionsavgift.

En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet i paragrafen är att regeringen har fattat ett sådant beslut som avses i 2 §. Det finns inte något som hindrar att regeringen fattar beslut enligt 2 § och denna paragraf vid samma regeringssammanträde.

Tidsperiod

6 § Giltighetstiden för föreskrifter enligt 3 § får vara högst sex månader.

Giltighetstiden för föreskrifter enligt 4 § första stycket får vara högst en månad.

Föreskrifter enligt 5 § ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter enligt 3 § och 4 § första stycket som 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 inletts dessförinnan.

Paragrafen innebär att de föreskrifter om åtgärder som vidtas med stöd av lagen ska ha en begränsad giltighetstid.

Första stycket innebär att giltighetstiden för föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat får vara högst sex månader.

Enligt *andra stycket* får giltighetstiden för föreskrifter om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat vara högst en månad.

Tredje stycket innebär att föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter om identitetskontroller eller stängning som de är kopplade till. Föreskrifterna får dock tillämpas på ett ärende eller ett mål som inletts innan giltighetstiden för föreskrifterna gått ut.

7 § Giltighetstiden för ett beslut enligt 4 § andra stycket får vara högst en månad.

Paragrafen innebär att giltighetstiden för en åtgärd i form av ett beslut av regeringen i ett enskilt fall om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat får vara högst en månad.

Ny tidsperiod

8 § När en sådan 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 gått ut.

När en sådan giltighetstid som avses i 7 § har gått ut, får ett nytt beslut enligt 4 § andra stycket som avser samma väg eller led avse en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter att den tidigare giltighetstiden gått ut.

Enligt paragrafen gäller att en viss tid måste löpa innan nya föreskrifter eller beslut i enskilda fall om åtgärder enligt lagen får börja gälla. Även i dessa fall måste de allmänna förutsättningarna enligt 2 § vara uppfyllda för att regeringen ska få besluta att vidta åtgärderna.

Första stycket innebär att karenstiden är två veckor innan nya föreskrifter om krav på identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat och föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter som är kopplade till sådana föreskrifter får börja gälla. Detsamma gäller för nya föreskrifter om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat.

Enligt *andra stycket* är karenstiden två veckor innan ett nytt beslut i ett enskilt fall om stängning av en viss väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med en annan stat får börja gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 21 december 2015.
2. Lagen upphör att gälla den 21 december 2018.
3. Föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 3, 4 eller 5 § upphör att gälla senast samtidigt som lagen upphör att gälla, oavsett vilken giltighetstid som har beslutats för dem.
4. Trots punkt 2 gäller den upphävda lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan lagen upphävdes.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna innebär att lagen är tidsbegränsad och gäller i endast tre år. Övergångsbestämmelserna reglerar även handläggningen av ärenden eller mål om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter som pågår när lagen upphör att gälla.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 21 december 2015.

Punkt 2 anges att lagen upphör att gälla 21 december 2018.

Genom *punkt 3* begränsas giltighetstiden för föreskrifter och beslut om åtgärder som har meddelats med stöd av lagen så att de upphör att gälla samtidigt som lagen.

Punkt 4 innebär att ett pågående ärende eller mål om t.ex. sanktionsavgift får prövas efter att giltighetstiden för den åtgärd som avgiften avser gått ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.