

Dnr Ju2021/04006
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER ÅTGÄRDER I GRÄNSNÄRA OMRÅDEN (2021:92)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders avstyrker i sin helhet förslaget om en ny lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Vi anser att förslaget innebär alltför omfattande inskränkningar av bland annat rätten att söka asyl, rätten till privatliv och skyddet för den personliga integriteten, skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp, skyddet mot frihetsberövande, rörelsefriheten, rätten till likhet inför lagen och skyddet mot diskriminering. Civil Rights Defenders har valt att begränsa yttrandet till mer övergripande frågor av väsentlig betydelse för enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders riktar särskild kritik mot betänkandets förslag om:

- En så kallad "ventilbestämmelse" i den föreslagna lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden som innebär en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva ett en viss plats ska utgöra ett gränsnära område enligt den föreslagna lagen (avsnitt 14.7)
- En bestämmelse i den föreslagna lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden som innebär att en åtgärd får vidtas även utanför ett gränsnära område (avsnitt 14.8)
- Ytterligare undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning i samband med kamerabevakning (avsnitt 15.5.2)
- En bestämmelse i den föreslagna lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden som innebär att en polisman eller kustbevakningstjänsteman i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar (avsnitt 19.4.6)
- En bestämmelse i den föreslagna lagen som innebär att Polismyndigheten eller Kustbevakning ska få ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar om det i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet (avsnitt 19.4.7)
- En bestämmelse i den föreslagna lagen som ger en polisman eller en kustbevakningstjänsteman rätt att genomsöka transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll (avsnitt 19.4.8)
- Bestämmelser i den föreslagna lagen som innebär att en polisman i ett gränsnära område får kroppsvisitera en person och genomsöka ett transportmedel om det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet

- Bestämmelser i den föreslagna lagen som innebär att den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar, eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar.
- Bestämmelser i den föreslagna lagen som innebär att en polisman eller kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras
- Bestämmelser i den föreslagna lagen som innebär att en visitation får genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman (avsnitt 21.3)

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Bristande människorätts- och konsekvensanalys

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders är kritisk till att betänkandet inte över huvud taget analyserar, överväger eller resonerar kring de föreslagna bestämmelserna mot bakgrund av Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Flertalet av betänkandets förslag innebär inskränkningar i centrala mänskliga rättigheter som skyddas av, bland annat, 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, 1967 års tilläggsprotokoll om flyktingars rättsliga ställning, Förenta nationernas (FN) konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, 1971 års Code of Conduct for Law Enforcement Officials och 1990 års Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. En sådan folkrättslig utgångspunkt hade i större mån tydliggjort vilka intressen som står på spel och gett utredaren vägledningen i viktiga avvägningsfrågor.

Inte heller i de delar av betänkandet som behandlar de krav som ställs av EU-rätten, Europakonventionen och svensk grundlag vad gäller skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter (avsnitt 4), kan Civil Rights Defenders se att de mycket högt ställda kraven på effektivitet, proportionalitet, rättsäkerhet, legalitet och objektivitet i tillräckligt hög grad tillgodosetts vad gäller den föreslagna lagen. En analys av de föreslagna åtgärderna mot bakgrund av skyddet för de mänskliga rättigheterna måste göras genomgående och varje föreslagen rättighetsinskränkning rättfärdigas. Att hänvisa till påstådda effektivitetsvinster för den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten utan hänsyn till konsekvenserna för enskilda är inte tillräckligt.

Den föreslagna lagens systematiska utformning

Civil Rights Defenders är bekymrade över att betänkandet genomgående sammanväver kriminalitet och migration. Det följer inte minst av den föreslagna lagens utformning, som presenterar åtgärder mot sådan allvarlig gränsöverskridande brottslighet som människohandel, terrorism och våldsbrott jämsides åtgärder för att kontrollera utlänningsars vistelse i landet. Med gränsöverskridande brottslighet förstår betänkandet bland annat brott mot inrese- och uppehållsbestämmelserna i utlänningslagen (s. 227). I betänkandets lägesanalys (avsnitt 12) framhåller utredaren därutöver att frågan om irreguljär migration eller olovlig vistelse inte bara är av betydelse för att upprätthålla de utlänningsrättsliga regelverken,

utan också en faktor i arbetet mot den organiserade gränsöverskridande brottsliga verksamheten i stort (s. 228). Den gränsöverskridande brottslighetens allvar exemplifieras med hur den belastar samhället genom ett "systematiskt missbruk av välfärdssystemet (s. 17), varmed ska förstås, bland annat, ett "ökat antal asylsökningar" (s. 223). Civil Rights Defenders noterar även det bristfälliga underlaget för kartläggningen av förekomsten av gränsöverskridande brottslighet, vilket bland annat har inhämtats genom statistik över antalet avslag på asylsökningar och ansökningar om uppehållstillstånd (s. 228).

Civil Rights Defenders ser mycket allvarligt på betänkandets syntaktiska inramning och systematiska utformning, som inte kan förstås på annat sätt än som i hög grad jämställande kriminalitet med migration, i sig eller i vart fall som dess konsekvens.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

Utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana (avsnitt 19.4) och utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte (avsnitt 20.5)

Betänkandet föreslår en rad olika bestämmelser som innebär utökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att utföra inre utlänningskontroller samt ingripanden i brottsförebyggande syften. Förslagen lyfter klara betänkligheter ur ett rättssäkerhets- och diskrimineringsperspektiv. Civil Rights Defenders identifierar särskilt en risk för en ökad förekomst av ras-/etnisk profilering i samband med att brottsbekämpande myndigheter ges ytterligare och vidare befogenheter att stoppa och kontrollera enskilda individer utan någon konkret brottsmisstanke eller för att kontrollera deras vistelserätt, och utan krav på att ingripanden dokumenteras.

Det finns ett omfattande forskningsstöd för att ras-/etnisk profilering bland brottsbekämpande myndigheter förekommer såväl internationellt som i Sverige.¹ Avgörande faktorer för förekomsten av sådan profilering är bland annat polisiära myndigheters diskretionära utrymme att stoppa enskilda för att ifrågasätta deras handlingar, motiv eller vistelse, det vill säga, ingripanden på ett sådant tidigt stadium att systematiska krav på rättssäkerhet (bland annat dokumentationsskyldighet) inte föreligger. FN:s Rasdiskrimineringskommitté har identifierat risken för ras-/etnisk profilering som störst vid "handlingar såsom godtyckliga stopp,

¹ Se, i urval, bl.a., Hydén, S., Lundberg, A., Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige, 2004; Granér, R., *Patrullerande polisens yrkeskultur*, Lunds universitet, 2005; Petterson, T., *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika*, Stockholms universitet, 2005, SOU 2005:60, "Röster om etnisk diskriminering", 2005; SOU 2006:30, "Är rättvisan rättvis? – Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet", 2006; Kalonaityté, V., Kawesa, V., Tedros, A., "Att färgas av Sverige: upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige, Diskrimineringsombudsmannen, 2007; Open Society Foundation Justice Initiative, "Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory", 2009; Hallin, P-O., Jashari, A., Listerbom, C., Popoola, M., "Det är inte stenarna som gör ont: röster från Herrgården, Rosengård - om konflikter och erkännande", Malmö Publikationer i Urbana Studier, 2010; Wieslander, M., *Ordningmakter inom ordningsmakten: diskurskamp, dilemman och motstånd i blivande polisens samtal om mångfald*, Karlstads universitet, 2014. Schclarek Mulinari, "Slumpvis utvald – ras-/etnisk profilering i Sverige", Civil Rights Defenders, 2017, Schclarek Mulinari, L., *Race and Order*, Stockholms universitet, 2020.

husrannsakingar, identitetskontroller, utredningar och arresteringar”.² I svensk forskning har särskilt ras-/etnisk profilerings samband med inre gränskontroller uppmärksammats.³

Risken för att den föreslagna lagstiftningen skapar ett utrymme för och leder till ras-/etnisk profilering följer inte endast av de ytterligare och utökade möjligheterna för polisiära ingripanden som föreslås, utan även funktionellt av lagens objekt och tillämpningsområde. Gränsnära områden definieras av utredaren som ”huvudsakligen områden av en speciell karaktär i det avseendet att personer som befinner sig i sådana områden i samband med resa i dag har anledning att förvänta sig att kunna bli föremål för olika former av kontroller” (s. 277) på grund av att dessa områden är ”betydligt mer belastade av kriminella flöden” och ”inflödet av personer som inte har rätt att vistas i landet” (s. 275). Det finns därmed grundad anledning att anta att de personer som tillhör den föreslagna lagens tilltänkta föremål för åtgärder i huvudsak tillhör etniska minoriteter. En sådan tolkning kan även utläsas mot bakgrund av det sammanhang inom vilket utredningen tillsattes, nämligen regeringens så kallade 34-punktsprogram mot ”gängkriminaliteten”, ett begrepp som saknar legaldefinition och som i den kriminalpolitiska debatten alltmer har kommit att förstås kring etniska linjer.

Ras-/etnisk profilering är förbjudet enligt såväl internationell rätt som svensk lag, samt oförenlig med grundläggande rättsstatliga principer om allas lika värde och likhet inför lagen. Betänkandet saknar en analys av om vissa grupper särskilt kan komma att missgynnas i samband med de föreslagna åtgärderna, och presenterar inte heller garantier för att motverka eller i vart fall minska risken för att åtgärderna i praktiken skulle innebära att godtyckliga ingripanden görs utifrån föreställningar om en persons etniska tillhörighet, hudfärg eller dylik karaktäristika, i strid med legalitets- och objektivitetsprinciperna.

Remissvaret har beretts av Abdirahman Mohamud Hassan

Stockholm som ovan

John Stauffer
Chefsjurist

² Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, CERD/C/GC/36, 17 december 2020, para. 18.

³ Hydén, S., Lundberg, A., Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige, 2004