

## **Migrationsverkets synpunkter med anledning av FoHM:s hemställan om krav på test för pågående infektion av covid-19 vid inresa i Sverige för utländska medborgare**

### **Allmänt**

Migrationsverket ställer sig positiva till Folkhälsomyndighetens hemställan och vill tillföra följande synpunkter och kommentarer.

Inledningsvis är det viktigt att det i en kommande förordning tydlig framgår att uttryck har samma betydelse som i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det innebär i så fall bl.a. att alla utlänningar, oavsett om de är EES-medborgare eller inte, omfattas av kravet på uppvisande av ett negativt covid-19-test. Det innebär också att förslaget i hemställan om att personer födda senare än år 2004 inte behöver uppvisa ett negativt covid-19-test inte överensstämmer med begreppet barn i utlänningslagen, d.v.s. personer upp till 18 år.

Att införa testning för utländska medborgare innan inresa i Sverige skulle få effekter bl.a. på Migrationsverkets arbete med vidarebosättning, återvändande inom Europa och i enlighet med Dublinförordningen samt öka efterfrågan på information om testningen från Migrationsverkets servicecenter. Åtgärden bedöms dock inte ha någon omfattande verksamhetspåverkan.

### **Konsekvenser beroende på undantagsbestämmelser**

Konsekvenserna av förslaget är till stor del avhängigt av vilka undantag som regeringen beslutar om, för att tillåtas resa in i Sverige, och av vilken konsekvens ett uteblivet negativt test får. Förutsatt att inga undantag görs och att följderna blir att utlänningsnekas inresa och sänds tillbaka till det

land han eller hon kommer ifrån kan bl.a. följande konsekvenser aktualiseras.

## **Konsekvenser om det inte införs några undantag**

### **Ansökan om internationellt skydd**

En grundläggande rättighet är att tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd måste kunna få sin ansökan registrerad av myndigheterna och ges möjlighet att lämna in den. Ett krav på ett negativt covid-19-test utfört maximalt 48 h innan avresa skulle potentiellt försvåra eller i vissa fall även göra det omöjligt för utländska medborgare att söka internationellt skydd i Sverige. Det är viktigt att rätten att söka asyl för personer som är i behov av internationellt skydd inte åsidosätts och att principen om ”non-refoulment” respekteras.

### **Sveriges internationella åtaganden**

Det är oklart hur kravet på ett negativt covid-19-test förhåller sig till Sveriges skyldighet att ta emot utländska medborgare enligt olika internationella åtaganden.

### **Dublinförordningen**

Sverige har bl.a. en skyldighet att återta eller överta asylsökande enligt Dublinförordningen<sup>1</sup>.

Ett krav på ett negativt covid-19-test utfört maximalt 48 h innan avresa skulle potentiellt försvåra och i vissa fall omöjliggöra en överföring till Sverige i enlighet med Dublinförordningen. Detta beroende på vilka möjligheter den överförande staten har att utföra sådana tester och därtill att utföra dem inom den stipulerade tidsfristen på 48 timmar. Konsekvenserna av en fördröjd eller inställd överföring till Sverige varierar beroende på vart i asylprocessen utläningen som ska överföras till Sverige befinner sig. För en individ som ännu inte fått sina asylskäl prövade är risken att dennes tillgång till asylprocessen fördröjs och att familjer inte återförenas.

Om en överföring till den ansvariga medlemsstaten inte görs inom den tillämpliga tidsfristen övergår ansvaret på den medlemsstat som begärde överföringen i enlighet med artikel 29.2 i Dublinförordningen. Det finns

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

ingen bestämmelse i förordningen som gör det möjligt att avvika från denna regel i situationer av den typ som covid-19-pandemin förorsakar.

Enligt artikel 17.2 i Dublinförordningen får en medlemsstat, när som helst innan ett beslut i sak fattas, anmoda en annan medlemsstat att överta en sökande för att sammanföra alla närstående av humanitära skäl, särskilt familjeskäl eller kulturellt betingade faktorer, även om den andra medlemsstaten i princip inte är ansvarig. Denna regel skulle också kunna tillämpas i fall när de bindande kriterierna för familjeåterförening var tillämpliga, men då en överföring omöjlig kunde genomföras på grund av covid-19, vilket medförde att tidsfristerna inte iakttogs. Medlemsstaterna kan bilateralt och från fall till fall komma överens om att medlemsstater som var ansvariga för de sökande före avbrottet godtar att på nytt bli ansvariga för de berörda sökandena när Dublinöverföringarna väl återupptas igen. I praktiken skulle detta förutsätta att kraven i artikel 17.2 Dublinförordningen följs vilket således kräver att framställan till den andra medlemsstaten sker innan ett första beslut i sak har fattats samt att den sökande samtycker till detta.

I de fall tidsfristen för överföring löper ut avseende en individ med ett laga kraft vunnet avlägsnandebeslut i Sverige kan individen komma att få sin asylansökan prövad återigen i en annan medlemsstat.

Värt att nämnas är att det är troligt att andra stater kommer att ställa motsvarande krav på negativa covid-19-test vid en överföring från Sverige av reciprocitetsskäl. I dagsläget har 20 andra stater ställt upp krav på negativa covid-19-test inför en överföring i enlighet med Dublinförordningen. Dessa test ska som regel ha tagits 72 h innan överföringen sker. I ett fall får det negativa testet vara maximalt 24 h gammalt.

### **Utlänningar som beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige**

Sverige har vidare skyldigheteter att under vissa förutsättningar ta emot utlänningar som beviljats flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige kopplade till Strassburgöverenskommelsen<sup>2</sup> och Återvändandedirektivet<sup>3</sup>. Av 4 kap. 5 d § utlänningslagen följer också att om en annan EU-stat har ålagt en utlänning som har ställning som

---

<sup>2</sup> Europeisk överenskommelse om överförande av ansvar för flyktingar, Strasbourg den 16 oktober 1980.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

varaktigt bosatt i den staten och som har flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige att lämna den staten, ska han eller hon återtas till Sverige. Detsamma gäller hans eller hennes familjemedlemmar, om de har ålagts att lämna den andra EU-staten genom ett beslut som har fattats i samband med beslutet avseende utlänningen. Även ovanstående typer av överföringar blir beroende av den sändande statens möjligheter att efterleva kraven på negativt covid-19- test.

### **EU-medborgare och deras familjemedlemmar**

En grundförutsättning inom EU-rätten är att EU-medborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig och bosätta sig inom EU. Det är inte heller tillåtet att diskriminera en EU-medborgare och deras familjemedlemmar när de utnyttjar denna rätt. I EU-lagstiftningen finns dock som regel bestämmelser som tillåter medlemsstaterna att vägra inresa vid hot mot folkhälsan, det är fallet bl.a. i artikel 29 i rörlighetsdirektivet, artikel 18 i direktivet om varaktigt bosatta och i Gränskodexen. Hot mot folkhälsan definieras som sådana sjukdomar som är epidemiska enligt Världshälsoorganisationen. Med tanke på att Covid-19 definieras som en sådan sjukdom bör det inte strida mot EU-rätten att under en period kräva intyg gällande pågående Covid-19-infektion för inresa även för EU-medborgare och deras familjemedlemmar.

### **Konsekvenser om det införs undantag liknande de som finns i förordning (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark, Norge eller Förenade kungariket till Sverige**

Enligt förordning (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark, Norge eller Förenade kungariket till Sverige ("förordning 2020:1258") framgår att personer som reser in från Danmark, Norge och Storbritannien som huvudregel ska nekas inresa i Sverige. Från denna huvudregel finns i dagsläget elva undantag. Bl.a. har frågor väckts om hur undantaget i 4 § punkten 3, som gäller personer med trängande familjeskäl ska tolkas. Sådana frågor kommer sannolikt att öka om motsvarande bestämmelser ska gälla för alla utlänningar och inte bara de som reser från Danmark, Norge och Storbritannien.

Enligt förordning 2020:1258 måste samtliga personer som reser från Danmark, Norge och Storbritannien, även om de omfattas av elva undantagen i förordningens 4 §, uppvisa ett negativt covid-19-test för att få

resa in i Sverige. De enda i de undantagna grupperna som inte måste uppvisa ett sådan test är:

- personal som transporterar gods och annan personal inom transportsektorn,
- barn som reser i syfte att träffa en förälder som bor i Sverige och den person som ledsagar barnet vid sådana resor,
- personer som är i behov av internationellt skydd eller som har andra humanitära skäl och
- personer som passerar gränsen som ett led i utövandet av renskötsel.

I detta sammanhang noteras att undantaget för personer som är i behov av internationellt skydd kan komma att missbrukas. Detta eftersom en person vid gränsen kan uppge att han eller hon vill ansöka om asyl för – efter att ha tillåts resa in – återta sin ansökan. Generellt finns även en risk att personer använder sig av falska intyg för att få resa in i Sverige.

Om inga fler undantag görs så finns det inget utrymme att hantera situationen när en person som vill resa in har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av en stark familjeanknytning men saknat möjlighet att göra det relevanta testet på grund av omständigheter som ligger bortom hans eller hennes kontroll. Det kan leda till att personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige inte kan återförenas med sin familj här eller åtminstone att återföreningen fördröjs. Vid bedömningen av om några undantag bör införas som riktar sig mot dessa grupper bör en proportionalitetsbedömning göras där individens intresse att återförenas med sin familj vägs mot det allmännas intresse att undvika smittspridning.

## Övrigt

### **Vidarebosättning (kvotflyktingar)**

Den maximala tiden för provtagning omfattande 48 timmar kan få konsekvenser för flera delar av verksamheten. I Migrationsverkets nuvarande arbete med vidarebosättning genomgår alla kvotflyktingar en hälsoundersökning 48–72 timmar innan avresa. Om testning ska genomföras enligt Folkhälsomyndighetens förslag behöver rådande hälsoundersökningar senareläggas, alternativt skulle en separat provtagning behöva införas. Andra EU-länder som tar emot kvotflyktingar har krav på testning maximalt 72 timmar innan ombordstigning, utöver Norge vars krav omfattar 24 timmar. Migrationsverket och dess samarbetsorganisation International Organization for Migration (IOM) har kapacitet att hantera ett krav på

testning av det slag Folkhälsomyndigheten föreslår, det skulle dock innebära en ökad belastning på en redan tidsansträngd process. Det skulle därför vara önskvärt att även Sverige anammade en tidsgräns på 72 timmar. Om Sverige inför krav på test kommer det sannolikt föranleda att andra EU-länder inför liknande krav. På samma sätt kommer ett beslut om krav på test som inte är äldre än 48 timmar medföra att även andra EU-länder ställer hårdare krav än tidigare vilket kan försvåra arbetet med att verkställa avvisningar och utvisningar inom EU.

En stor del av de kvotflyktingar som överförs årligen är under 16 år, Migrationsverket bedömer därför att hälften av alla som ska överföras under perioden kommer vara i behov av testning. Varje prov kostar mellan 50 och 120 amerikanska dollar beroende på uttagningsland och åtgärden skulle medföra kostnader omfattande 2 500 000 svenska kronor per årsbasis.

### **Efterfrågan av information**

Efterfrågan på information från Migrationsverket kommer att öka i samband med krav på testning för utländska medborgare. Det behövs därför tydlig information om vilka typer av test som kommer vara giltiga, om tidskravet gäller datum eller klockslag, och att eventuella undantag är tydliga och att det framgår om personer med uppehållstillstånd i Sverige omfattas eller inte. Det bör även framgå om det kommer göras någon åtskillnad på personer som har uppehållstillstånd i Sverige och är bosatta i landet och personer med uppehållstillstånd som ännu inte rest in i landet.

Det bör även påtalas att vid eventuella returerna av verkställigheter/misslyckade verkställigheter, inklusive misslyckad transitering kommer kräva covid-19-test på den lokala orten innan retur till Sverige. Detta kan framförallt komma att bli aktuellt inom Schengen, eller vid resa till tredjeland och framförallt vid eskorterade resor.

### **Avslutningsvis**

Enligt Migrationsverket är det önskvärt med förutsägbarhet och enhetlighet. Därför vore det önskvärt om en tillkommande förordning med krav på negativt covid-19-test förs in i förordning 2020:1258 eller vice versa. I annat fall vore det önskvärt om de överensstämmer med varandra, bl.a. noteras att förordning (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark, Norge eller Förenade kungariket till Sverige gäller tills vidare medan FoHM föreslår att kravet på negativt covid-19-test i första hand ska gälla till den 1 april 2021.

Förslaget kan komma att få indirekta konsekvenser för vår del när det gäller frågan om förvar. Beroende på hur Polisen väljer att hantera situationen, och

hur det kommer att se ut vid olika gränspassager (flygplatser, hamnar etc.), kan det finnas en risk för att Polisen fattar fler beslut om förvar, vilket kommer att påverka tillgången av förvarsplatser negativt.

Avslutningsvis påtalas att konsekvenserna av förslaget torde minska om det finns möjligheter att göra covid-19-test vid gränsen.

Mikael Ribbenvik