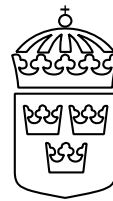


Regeringens proposition

2015/16:67



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

Prop.
2015/16:67

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 december 2015

Stefan Löfven

Sven-Erik Bucht
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition 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 vidta särskilda åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Det föreslås att om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har vidtagits 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	Förslag till riksdagsbeslut	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.....	7
4.1	Migrationströmmarna ökar	7
4.2	Regeringen har infört tillfälliga gränskontroller.....	7
4.3	Läget har försämrats.....	8
5	Situationen kräver nya åtgärder	9
5.1	En ny reglering behövs.....	9
5.2	EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden.....	10
5.3	Den lagtekniska lösningen.....	10
6	En ny lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.....	11
7	Närmare om de åtgärder som kan aktualiseras enligt den föreslagna lagen	16
7.1	Identitetskontroller på buss, tåg och passagerarfartyg.....	16
7.2	Sanktioner	17
8	Lagen ska vara tidsbegränsad	17
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	18
10	Konsekvenser.....	19
11	Författningskommentar.....	21
Bilaga 1	Lagrådsremissens lagförslag	25
Bilaga 2	Lagrådets yttrande	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 2015	33
	Rättsdatablad.....	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:67

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringen föreslår vidare att riksdagen beslutar om att förkorta motionstiden till en dag.

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 har uppkommit 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, vidta sådana åtgärder som avses i 3 och 4 §§.

Bemyndiganden

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

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om

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

Tidsperiod

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

Föreskrifter enligt 4 § ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter enligt 3 § 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 inlets dessförinnan.

Ny tidsperiod

6 § När en sådan giltighetstid som avses i 5 § har gått ut, får nya föreskrifter meddelas med stöd av 3 eller 4 § för en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter det 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 som har meddelats med stöd av 3 eller 4 § upphör att gälla senast när denna lag upphör att gälla. Prop. 2015/16:67

4. Trots punkt 2 gäller lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan denna lag upphörde att gälla.

3 Ärendet och dess beredning

I denna proposition 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 lagrådsremissen 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 kommit in med synpunkter. Efter regeringens beslut om lagrådsremiss har Röda Korset, Föreningen Svensk Sjöfart, HH Ferries AB och Kommerskollegium kommit in med yttranden. Synpunkterna finns tillgängliga i lagstiftningsärendet.

Eftersom det är angeläget att vid behov kunna sätta in åtgärderna så snart som möjligt föreslår regeringen att riksdagen beslutar om förkortad motionstid för följdmotioner till propositionen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 4 december 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 1*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 2*. Lagrådet avstyrker lagförslaget eftersom förslaget enligt Lagrådet bygger på ett otillfredsställande beredningsunderlag.

För civila kriser finns, till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara, ingen särskild reglering i regeringsformen. Grundlagen är dock utformad så att det finns vissa möjligheter till snabbare beslutsfattande och normgivning, som bl.a. kan användas i civila krislägen. När det gäller beredningen av det aktuella lagförslaget vill regeringen därför framhålla följande. Regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden som regeringen fattar beslut i, även i kris-situationer. Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande 2009/10:KU10 s. 76 f. emellertid framhållit att beredningskravet inte är lika för alla fall. Tidsfrister för lämnande av synpunkter kan förkortas under en kris, ibland avsevärt. Att så sker följer av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den rådande situationen med ökande migrationsströmmar, som den beskrivs i avsnitt 4, har det bedömts nödvändigt att genom ett skyndsamt förfarande inhämta synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om beredningskravet har därför använts i detta fall.

Lagrådet har, för det fall regeringen väljer att gå vidare med lagförslaget, synpunkter på lagtexten. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag till ändringar. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitt 5.1, 6, 9 och 11.

I propositionen lämnas, till skillnad från i lagrådsremissen, inte något förslag om stängning av väg- eller broförbindelse (se avsnitt 6).

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 har Sverige i år 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 ur ett brett perspektiv 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 som vid behov kan användas i syfte att 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. Polismyndigheten bedömde i det sammanhanget att situationen var sådan att det fanns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet.

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 har gått för kort tid sedan gränskontrollen återinfördes. Den gränskontroll som genomförs är inte heller heltäckande.

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 alltså finns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige. Migrationsströmmarna medför akuta utmaningar med avseende på samhällets funktionalitet, vilken är en del av 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. Detta gäller även om tillströmningen skulle avta, eftersom samhället för närvarande har stora svårigheter att hantera följderna av att ett så stort antal asylsökande har anlänt till landet under kort tid.

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

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap talar i sina nationella lägesbilder om att det föreligger stora utmaningar att värna målen för samhällets säkerhet, främst med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet. Utmaningarna är ojämnt fördelade över landet. De avser bl.a. asylsökandes liv och hälsa med anledning av det ansträngda mottagningssystemet, omhändertagandet av ensamkommande barn utifrån principen om barnets bästa enligt barnkonventionen och förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet inom boende,

socialtjänst, överförmyndarverksamhet och skola. Myndigheten pekar också på behovet av att bygga ut kapaciteten i samhällsviktig verksamhet och att utmaningarna bedöms kvarstå över tid. Prop. 2015/16:67

5 Situationen kräver nya åtgärder

5.1 En ny reglering behövs

Den rådande situationen är nu enligt regeringens mening sådan att den ur ett brett perspektiv 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 gränskontroller vid inre gräns. Dessa är dock inte heltäckande. Utöver gränskontroller 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.

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 nödvändigtvis 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.

Lagrådet anser, bl.a. mot bakgrund av att migrationsströmmarna inte kan antas vara tillfälliga, att den nu föreslagna lagstiftningen inte kommer att visa sig ändamålsenlig för att möta redan dagens utmaningar, om man samtidigt vill värna asylrätten.

Vad gäller asylrätten kan det konstateras att EU:s flyktingpolitik bygger på tanken att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land

som den asylsökande anländer till. Förslagen i propositionen strider således inte mot asylrätten.

Vad gäller förslagets ändamålsenlighet bör det understrykas att det utgör en av flera åtgärder som regeringen har vidtagit eller aviserat för att möta de utmaningar som Sverige nu står inför. Vid sidan av förslagen i denna proposition har regeringen bl.a. aviserat och inlett ett arbete med en tillfällig lag som på ett omfattande sätt förändrar regelverket för asylsökande i syfte att minska antalet personer som söker asyl och beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Avsikten är att under en period anpassa asylreglerna till en miniminivå i EU för att fler ska välja att söka asyl i andra EU-länder.

Regeringens bedömning är att det nu aktuella förslaget utgör en viktig del i en större helhet som sammantaget syftar till att möjliggöra en hantering av de utmaningar som det svenska samhället står inför.

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 att meddela 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 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 åtgärder-

nas 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 har uppkommit en 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 ska regeringen få vidta särskilda åtgärder. Åtgärderna ska kunna vidtas snabbt. Syftet med åtgärderna ska vara att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om 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 ska få meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll i fråga om sådana åtgärder. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.

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

Regeringens bedömning: Det bör inte nu införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med annan stat.

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

Prop. 2015/16:67 grundläggande fri- och rättigheter. Slutligen framförs även vissa författningstekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Lagens rubrik

Lagrådet föreslår att det av författningsrubriken ska framgå att lagen är föranledd av de aktuella migrationsströmmarna. Regeringen konstaterar dock att syftet med de åtgärder som får vidtas med stöd av lagen är att staten ska kunna upprätthålla lag och ordning eller värna den nationella säkerheten. De aktuella migrationsströmmarna är ett exempel på omständigheter som kan föranleda att åtgärder vidtas. Det saknas skäl att ange detta exempel i lagens rubrik. *Lagrådet* föreslår också att 1 § i förslaget utgår eftersom paragrafen inte innehåller någonting som inte framgår av författningsrubriken. Regeringen finner dock att det är ändamålsenligt att den föreslagna lagen inleds med en bestämmelse som anger lagens innehåll.

När ska åtgärder enligt lagen kunna vidtas?

Regleringen tar sikte på mycket speciella situationer, där det finns ett behov av att regeringen mycket snabbt kan vidta särskilda åtgärder för att komma till rätta med förhållanden som innebär att viktiga funktioner i samhället utsätts för stora påfrestningar. *Lagrådet* invänder mot förslaget i lagrådsremissen om att 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. Enligt *Lagrådet* framgår det inte varför åtgärder som behövs för att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet ska få vidtas endast när det råder ett slags undantagstillstånd. *Lagrådet* anser också att en sådan konstruktion med ingripande i två steg förefaller överflödigt. Även *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har ifrågasatt om det är lämpligt att lagen innehåller en sådan bestämmelse.

Med anledning av de synpunkter som förs fram av *Lagrådet* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* bör det framhållas att förslaget i lagrådsremissen inte syftade till att regeringen skulle ges möjlighet att försätta landet i ett slags undantagstillstånd. Enligt regeringens mening vore det olyckligt om lagen eller föreskrifter om åtgärder enligt lagen riskerar att uppfattas på det sättet. Det främsta syftet med bestämmelsen i lagrådsremissen var att säkerställa att de åtgärder som regeringen vidtar med stöd av lagen blir ordentligt dokumenterade, så att det i efterhand tydligt framgår vilka konkreta omständigheter som gett regeringen anledning att meddela föreskrifter. Detta bör dock kunna tillgodoses utan att regeringen i ett särskilt beslut först har konstaterat att förutsättningarna för att vidta åtgärder enligt lagen är uppfyllda. Det bör därför inte krävas att regeringen fattar ett särskilt beslut om detta.

Situationens karaktär har betydelse för vilka åtgärder som vidtas. Syftet med åtgärderna bör vara att – vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten – upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv.

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.

Lagrådet, som ifrågasätter regeringens bedömning att den nuvarande situationen innebär en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, efterlyser en grundligare problembeskrivning.

Frågan om förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste givetvis bedömas utifrån de omständigheter som föreligger när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras. Det är därför inte möjligt att annat än i generella termer beskriva situationen.

De problem som kan uppstå när det gäller allmän ordning och säkerhet i den mening som avses i den föreslagna lagen måste ses ur ett bredare samhällsperspektiv än enbart det traditionella, där de polisiära aspekterna är viktigast. Risker för allvarliga verkningar för samhället är det som i främsta rummet ska beaktas.

Om det allmänna t.ex. – som nu är fallet – inte längre kan garantera alla asylsökande tak över huvudet, trots de rådande väderförhållandena, kan situationen medföra allvarlig fara för såväl barn som vuxna.

Även andra delar av samhället kan ställas inför svåra utmaningar när många asylsökande behöver hälso- och sjukvård, skola och andra samhällstjänster som inte är dimensionerade för det ökade behov som detta innebär. Blir trycket för stort på sådana samhällstjänster leder det bl.a. till stor brist på personal, vilket i sin tur skapar en kraftigt nedsatt förmåga att upprätthålla dessa samhällsfunktioner. Det hotar samhällets funktionalitet och riskerar att skapa nya spänningar i samhället. Ju längre situationen med överbelastade myndigheter fortgår, desto större är risken för att viktiga samhällsfunktioner inte längre kan klara av sitt uppdrag.

Även det som traditionellt betraktas som störningar av den allmänna ordningen och säkerheten eller den nationella säkerheten kan dock vålla sådana problem som bör vägas in vid bedömningen av om lagen är tillämplig.

Det är dock 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.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som utifrån ett nationellt perspektiv arbetar för att samordna den samlade hanteringen med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande, gör bedömningen att det – även med de åtgärder som hittills har vidtagits – innebär stora utmaningar att värna vår säkerhet, främst med avseende på liv och hälsa, och samhällets funktionalitet. Boendesituationen för asylsökande uppges vara mycket ansträngd. Myndigheten, som tidigare pekat på att läget kommer att förvärras ytterligare med det antal asylsökande som redan har kommit till landet, framhåller att flera av utmaningarna bedöms kvarstå över tid och kräver långsiktig hantering. Regeringen har ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning. Den nuvarande situationen

utgör således, enligt regeringens mening, ett exempel på när samhället sammantaget kan sägas ha blivit utsatt för så allvarliga påfrestningar på dess funktionalitet att det finns en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet och den inre säkerheten.

Det bör framhållas att det redan finns särskilda regelsystem både för fredstida krissituationer och för höjd beredskap i fråga om civil verksamhet. Regelsystemet för fredstida krissituationer möjliggör dock inte de slags åtgärder som lagförslaget avser. Höjd beredskap avser helt andra situationer än dem som kan göra den föreslagna lagen tillämplig.

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. Hur stor påfrestningen är på samhällets vitala funktioner kan också variera.

Vilka åtgärder ska kunna vidtas?

Det bör i den nya lagen anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna vidta i de fall där det finns en i lagens mening 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 ingripandemöjlighet som lagen ger, måste regeringen beakta inte bara om det är möjligt med hänsyn till bl.a. EU-rätten att vidta en viss typ av åtgärd utan också bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås.

Regeringen bör ges möjlighet att kunna meddela föreskrifter om identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg. Som bl.a. *Justitiekanslern* och *Kammarrätten i Stockholm* påtalar 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. *Lagrådet* anser att det av lagtexten bör framgå vem som ska utföra identitetskontrollerna. Avsikten är att den föreslagna lagen ska utgöra en generell ram för de åtgärder som regeringen ska få vidta vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Som angetts ovan anser regeringen därför att de närmare detaljerna kring åtgärderna bör överlämnas till regeringen att besluta om. Detta gäller även frågan om vem som ska utföra kontrollerna. 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.

Åtgärderna ska vara tidsbegränsade

Den föreslagna lagen ger regeringen möjlighet att själv, i en svår situation, vidta åtgärder som kan vara ingripande för enskilda. Mot den bakgrunden bör de föreskrifter 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. 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.

Karenstid

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. Enligt *Lagrådet* är det svårt att förstå behovet av en karenstid. Lagrådet hänvisar bl.a. till synpunkter som inkommit i lagstiftningsärendet och som ger uttryck för farhågor om att människosmugglare kommer att anpassa sin verksamhet efter karensperioderna. Lagrådets synpunkt torde främst avse den i lagrådsremissen föreslagna karenstiden efter en stängning av en väg eller annan led. Denna proposition innehåller till skillnad från lagrådsremissen inte något förslag om sådan stängning.

Utgångspunkten när det gäller förslaget om identitetskontroller är att längsta möjliga tid ska vara sex månader. Ett beslut om kontroller ska – för att uppfylla kravet på bl.a. proportionalitet – inte gälla längre än vad som krävs för att uppnå syftet med åtgärden. Eftersom föreskrifter om identitetskontroller har tydlig påverkan på samhället anser regeringen att de tänkbara effekterna av en karenstid, som Lagrådet pekar på, får accepteras eftersom befogenheten för regeringen annars skulle riskera att bli alltför vid.

Regeringen anser därför att, förutom att åtgärderna begränsas till att gälla viss tid, det efter en åtgärd också bör löpa en viss tid innan en ny åtgärd får börja gälla. Utan ett krav på karenstid skulle regleringen göra det möjligt att förlänga identitetskontrollerna till att gälla i princip tills vidare. Detta skulle sätta den föreslagna tidsbegränsningen om sex månader ur spel. Regeringen anser således att det är lämpligt att det införs en karenstid.

Lagrådet anför att det får antas vara tanken att de beslut som fattas av myndigheter som har att tillämpa regeringens föreskrifter och som riktar sig mot enskilda ska vara överklagbara enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223). Regeringen konstaterar att det är uppenbart att så ingripande beslut som beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas. Det är en av de frågor som måste regleras om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av den föreslagna lagen.

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 har vidtagits med stöd av lagen följs. Sådana föreskrifter bör avse samma tidsperiod som de åtgärder som föreskrifterna är

Prop. 2015/16:67 kopplade till. Föreskrifterna bör dock fortsätta att gälla för ärenden eller mål som har inletts innan giltighetstiden för föreskrifterna gått ut.

Stängning av väg- eller broförbindelse föreslås inte

En ytterligare åtgärd som föreslogs i lagrådsremissen var att regeringen skulle få meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om stängning av väg eller annan led som allmänt används för trafik med motorfordon och som utgör en förbindelse med annan stat. Regeringen finner inte skäl att nu gå vidare med detta förslag.

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

7.1 Identitetskontroller på buss, tåg och passagerarfartyg

Som framgått har den rådande situationen med en mycket hög tillströmning av asylsökande utvecklats till 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 även med buss, tåg eller passagerarfartyg kan identifiera sig. Frågan är på vilket sätt en sådan identifiering ska genomföras.

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 utlänningar 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 utlänningar som saknar handlingar eller har uppenbart falska eller förfalskade 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 anförs i avsnitt 6 bör detaljregleringen, t.ex. bestämmelser om vem som ska utföra identitetskontrollerna, lämpligen tas in i föreskrifter på lägre normgivningsnivå än lag.

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.

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 vidta 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. Även om giltighetstiden för de åtgärder som får vidtas 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 vidta åtgärder med stöd av lagen. Giltighetstiden för de åtgärder som eventuellt pågår när lagen upphör att gälla bör upphöra samtidigt med lagen. Särskilda regler bör dock gälla 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 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 ska få prövas efter det att giltighetstiden för föreskrifterna om identitetskontroll 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 anförs 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 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 det att giltighetstiden för den åtgärd som avgiften avser har gått ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

Lagrådet framför vissa författningstekniska synpunkter på punkterna 3 och 4 i övergångsbestämmelserna. Regeringen delar i huvudsak dessa synpunkter.

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 asylsökande minskat något. Under perioden den 20 november till och med den 26 november registrerades ca 7 100 asylsökande. Nivåerna är således alltfjämt 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 föreskrifter om identitetskontroller. 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 både bättre kontroll och en minskning av antalet asylsökande i förhållande till dagens nivåer. Hur stor minskningen kommer att bli beror på hur föreskrifterna utformas och hur kontrollerande myndigheter och andra aktörer organiserar sina verksamheter.

Det går inte att sätta ett mål för hur många asylsökande som kan eller bör komma. Sveriges internationella engagemang syftar till att ingen ska behöva fly. I den internationella situation som nu råder ökar dock antalet asylsökande. Regeringen fortsätter sitt arbete med att förmå fler EU-länder att ta sitt ansvar och samtidigt förbättra kapaciteten i det svenska mottagningssystemet. Sammantaget kommer effekterna på migrationsströmmarna att vara mycket svåra att uppskatta.

Om regeringen skulle vidta åtgärder med stöd av den nya lagen, kommer mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt att kunna uppstå. En kategori som kommer att påverkas påtagligt är resenärer över gräns, såväl migranter som pendlare. Vissa effekter kommer att uppstå på trafikflöden, 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 identitetskontroller 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. Även det sätt på vilket identitetskontrollerna

utförs, kommer att vara avgörande för att minska riskerna för förseningar. 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. Likaså kommer åtgärder som regeringen vidtar med stöd av lagen att få effekter för de myndigheter som närmast berörs av åtgärden. En myndighet som kommer att beröras är Polismyndigheten, eftersom kontroll av efterlevnaden av de föreskrifter som regeringen kan antas komma att meddela med stöd av lagen i första hand kommer att läggas på den myndigheten. Vidare kommer polisen att få ökad arbetsbörda om åtgärderna leder till ökad brottslighet i något avseende. Sammantaget kommer tillämpningen av den föreslagna lagen 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.

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

Regeringens befogenheter

2 § Om det har uppkommit 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, vidta sådana åtgärder som avses i 3 och 4 §§.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när regeringen får vidta sådana särskilda åtgärder som anges i 3 och 4 §§.

Ett grundläggande krav för att regeringen ska få 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 det finns allvarlig fara för att samhället inte längre förmår att hantera den och när centrala samhällsfunktioner är utmanade får regeringen vidta åtgärder enligt lagen.

Syftet med åtgärderna ska vara att staten ska kunna upprätthålla lag och ordning eller värna den nationella säkerheten. Ett exempel kan vara stora migrationsströmmar 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 som avses i 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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6 och har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*.

Bemyndiganden

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om 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 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 bedömer att förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6 och har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tillsyn och kontroll av åtgärder som avses i 3 §, och
2. sanktionsavgifter vid överträdelse av föreskrifter som avses i 3 §.

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

Punkt 1 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll av åtgärder som avses i 3 §, dvs. krav på identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

Punkt 2 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelse av föreskrifter som avses i 3 §, dvs. föreskrifter om 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 fortsatta färd i syfte att framtvunga betalning av ett beslutat förskott för en sanktionsavgift.

En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet i paragrafen är dels att regeringen bedömer att förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda, dels att föreskrifter meddelas med stöd av 3 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6 och har i allt väsentligt utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Tidsperiod

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

Föreskrifter enligt 4 § ska ha samma giltighetstid som de föreskrifter enligt 3 § 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 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.

Andra stycket innebär att föreskrifter om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter ska ha samma giltighetstid som gäller för de åtgärder i form av identitetskontroll som de är kopplade till. Föreskrifterna får dock tillämpas på ett ärende eller ett mål som har inletts innan giltighetstiden för föreskrifterna gått ut.

Paragrafen behandlas i avsnitten 6 och 8 har i allt väsentligt utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Ny tidsperiod

6 § När en sådan giltighetstid som avses i 5 § har gått ut, får nya föreskrifter meddelas med stöd av 3 eller 4 § för en giltighetstid som börjar löpa tidigast två veckor efter det att den tidigare giltighetstiden gått ut.

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

Paragrafen 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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 21 december 2015.
2. Lagen upphör att gälla den 21 december 2018.
3. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 eller 4 § upphör att gälla senast när denna lag upphör att gälla.
4. Trots punkt 2 gäller lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan denna lag upphörde att gälla.

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.

I *punkt 2* anges att lagen upphör att gälla 21 december 2018.

Genom *punkt 3* begränsas giltighetstiden för föreskrifter 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.

Bestämmelserna behandlas i avsnitten 8 och 9 och har delvis utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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 inlett 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.

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. Kriget 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 ingripande 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 allvarlig 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 allvarlig 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 överflödig 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 §.

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 karenperioderna. 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 rättsäkerhetssynpunkt 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”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 2015

Närvarande: statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
M Johansson, S-E Bucht, H Hellmark Knutsson, P Bolund, M Kaplan,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll

Föredragande: statsrådet S-E Bucht

Regeringen beslutar proposition 2015/16:67 Särskilda åtgärder vid
allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i
landet

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
--------------------	--	---

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

3 och 4 §§