

2017-09-29

Dnr SU FV-1.1.3-2269-17

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige- så kan avtalen genomföras (SOU 2017:58)

Allmänna överväganden, m.m.

Denna remiss har sänts till Stockholm Center for International Law and Justice (SCILJ), som är en del av Juridiska institutionen på Stockholms universitet. Juridiska fakultetsnämnden avger därför remissvaret på Stockholms universitets vägnar.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i stort med utredningens överväganden.

Det har inte varit utredningens uppgift att utreda om avtalen ska genomföras, bara hur. Eftersom det handlar om delikata överväganden av olika slag när en stat tillåter en annan stat att utöva myndighet på dess territorium får det antas att dessa ofta känsliga frågor redan diskuterats ingående i beredning mellan berörda departement och myndigheter.

De förslag utredningen ger i detta avseende framstår i stort sett som välövervägda. Utredningen har på ett omsorgsfullt sätt inte bara analyserat de författningstekniska lösningar som krävs för att kunna implementera avtalen i svensk rätt utan också studerat de folkrättsliga och konstitutionella förutsättningarna för genomförandet, inklusive regeringsformens rättighetskatalog och Europakonventionen.

Dock borde man, vad gäller redogörelserna för andra amerikanska avtal om inresekontroll, t ex Kanada och Irland, ha gjort en tydligare analys vad avser skillnader och likheter med det svenska avtalet. Vidare hade det varit av stort intresse att se en analys av hur Irland löst de problem som skulle kunna uppkomma vad gäller Europakonventionens rättigheter. En annan brist är att utredningen inte bedömer eventuella konsekvenser av den nya amerikanska regeringens stundom erratiska invandringspolitik. Det görs ett kort omnämnande av den irländska regeringens granskningsrapport efter president Trumps exekutivorder om en s k ”Muslim ban” (ss 95-96), men den analyseras inte.

Specifika synpunkter

Reglerna om beslag och förverkande är givna genom avtalet, men i betänkandet kunde skälen för och rimligheten i dessa åtgärder ha berörts (ss 152-154). Som framgår skall svenska myndigheter ha förtur om det gäller beslag och förverkande som hade kunnat grundas på svensk lag. Om det handlar om annan egendom kan det antas att det inte är motiverat att ta den på svenskt territorium utan först när den når USA, vilket den ju inte gör om den stoppas på Arlanda. Därför är det inte helt klart varför det är rimligt att sådana åtgärder vidtas i Sverige.

Fakultetsnämnden delar utredningens bedömning att avtalet innefattar flera moment av myndighetsutövning av sådant slag som kräver riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (s 170). Universitetet delar också utredningens bedömningar i kapitel 8 om enskildas rättssäkerhet inklusive att Europakonventionen är tillämplig och att Sverige har ett ansvar för de eventuella kränkningar som individer kan utsättas för genom de aktuella amerikanska åtgärderna, såvida inte kränkningarna var oförutsedda (ss 189 ff). Vad gäller statens skadeståndsansvar för kränkningar berörs inte frågan om detta ansvar är strikt eller om den svenska staten skulle kunna exculpera sig genom att hävda att eventuella amerikanska kränkningar var av sådant slag att de inte kunnat förutses (jfr s 194). Även om det i sådana fall är den amerikanska staten som bör bära det primära ansvaret är det svårt för enskilda att föra en sådan talan i USA.

I likhet med utredningen anser universitetet att legalitetsprincipen inte kan anses hindra lagföring i USA för brott som rör inresebestämmelserna (s 195). Den som avser att resa till USA har s a s gjort sig beredd på att underkasta sig amerikansk lagstiftning.

Reglerna om immunitet och privilegier förefaller välöverbärgda. Dock är det inte helt klart att Sverige behöver förse familjemedlemmar med gratis högskoleutbildning (ss 329 ff). För diplomater gäller detta för barn under 21 eller för diplomatbarn under 23 om de söker och får uppehållstillstånd. De amerikanska "pre-clearance"-avtalet bygger – i vart fall i princip – på idén om reciprocitet. Om Sverige i framtiden skulle vilja inrätta inresekontroll i USA är det inte sannolikt att den amerikanska regeringen skulle ge barn till svenska inresekontrollanter fri universitetsutbildning.

I detta sammanhang bör det också nämnas att det är sannolikt att USA eller amerikanska myndigheter kommer att kunna framgångsrikt åberopa statsimmunitet vid eventuella civilrättsliga tvister, t ex avseende tvister med leverantörer, arbetstagare eller offer för påstådda övergrepp i samband med inresekontrollen (s 315). Denna fråga berörs inte närmare.

Som nämnts ovan borde man ha belyst eventuella svårigheter baserade på den nuvarande amerikanska regeringens immigrations- och flyktingpolitik. Det kan bli fråga om att på svenskt territorium verkställa potentiellt diskriminerande inreseförbud för personer från vissa stater. Vidare får den föreslagna regimen den konsekvensen att USA s a s undkommer skyldigheten enligt 1951 års Genèvekonvention att pröva asylskäl, eftersom inresekontrollen sker på svenskt och inte på amerikanskt territorium. Detta strider inte juridiskt mot flyktingkonventionen men är en i vart fall politiskt beklaglig följd, särskilt om praxisen med amerikansk inresekontroll på främmande staters territorium skulle få stor spridning. Detta sagt, så delar fakultetsnämnden bedömningen som görs på ss 347 ff att det för Sverige sannolikt inte kommer att bli några avgörande migrationsrelaterade konsekvenser.

