

Trafikutskottets yttrande 2023/24:TU3y

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 18 januari 2024 att ge trafikutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige och de motioner som väckts med anledning av propositionen. Trafikutskottet behandlar de delar av ärendet som berör utskottets beredningsområde.

Trafikutskottet anser att justitieutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionsförslagen i berörda delar. I yttrandet finns tre avvikande meningar (V, C, MP) och ett särskilt yttrande (S).

Utskottets överväganden

Propositionen

Bakgrund

I propositionen framhåller regeringen att antalet migranter och människor på flykt i världen fortsätter att öka, också i Europas närområde. Den lag som infördes 2015 med anledning av den s.k. migrationskrisen var tillfällig och upphörde att gälla tre år efter ikraftträdandet. Enligt regeringen kan dock situationen med kort varsel bli sådan att snabba åtgärder behöver vidtas i syfte att säkerställa att lag och ordning kan upprätthållas i Sverige, skydda den nationella säkerheten eller förbättra möjligheterna till ett ordnat mottagande av asylsökande. Regeringen anser därför att det finns goda skäl för att i lag ge regeringen mandat att införa åtgärder som motsvarar 2015 års lag och att lagen bör vara permanent.

Regeringens lagförslag

Regeringen föreslår i propositionen att det ska införas en lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige. Enligt lagen ska regeringen få meddela föreskrifter om förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud. Sanktionsavgiften ska uppgå till minst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor.

Föreskrifter ska endast få meddelas om det på grund av ett förhållande som uppkommit inom migrationsområdet har uppstått en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet och föreskrifterna behövs för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter. Utgångspunkten är att föreskrifterna bör begränsas till transportörer som utför transporter yrkesmässigt som ett led i en näringsverksamhet, och alltså utgörs av juridiska personer.

De föreskrifter som ska få meddelas ska ha en begränsad giltighetstid.

Regeringen föreslår att lagen ska träda i kraft den 1 mars 2024.

Konsekvenser för trafiken och resenärerna

Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, kan det enligt regeringen beräknas leda till en kvalitetsförsämring i trafiken på grund av restidsförlängningar och ett minskat antal förbindelser med de länder som trafiken kommer ifrån. Omfattningen av effekterna beror på vilka geografiska områden som berörs i det fall åtgärder kommer att vidtas samt vilka transporter och vilken tidsperiod åtgärderna kommer att omfatta. Direkta kostnader uppstår för de transportörer som blir ansvariga för att upprätthålla

kontrollerna. Regeringen anför också att biljettpriserna för den gränsöverskridande trafiken kan komma att höjas om transportörerna drabbas av ökade kostnader till följd av förbuden mot transport av personer utan giltiga identitetshandlingar om dessa kostnader inte ersätts av staten. Regeringen konstaterar samtidigt att effekterna beror delvis på vilken metod för kontroll av identitetshandling som transportören kommer att använda. Därutöver uppstår enligt regeringen indirekta effekter av ett minskat resande genom att intäkterna då minskar.

Regeringen redovisar att om åtgärder skulle införas för tågtrafiken till Sverige, uppstår framför allt effekter för de järnvägsoperatörer som kör persontrafik över Öresundsbron. SJ AB kör snabbtåg i kommersiell trafik mellan Köpenhamn och Stockholm. DSB (Danske Statsbaner) kör två tre intercitytåg per dag mellan Köpenhamn och Ystad som ansluter till färjetrafiken till Bornholm. Även för busstrafiken är det framför allt transporterna över Öresundsbron som står för den stora andelen av gränsöverskridande busstransporter till Sverige. För transporter med passagerarfartyg som genomför resor som är kortare än 20 nautiska mil kommer passagerarfartygstrafiken från Helsingör till Helsingborg att påverkas. Antalet passagerare mellan Helsingborg och Helsingör uppgår till drygt 7,5 miljoner per år i båda riktningarna. Påverkan på fartygstrafiken från Danmark skulle alltså bli avsevärd om regeringen utnyttjar bemyndigandet.

Regeringen gör bedömningen att transportörerna själva kan minska risken för förseningar i sin trafik genom att hitta effektiva metoder för att kontrollera identitetshandlingar vid ett eventuellt förbud mot transport av personer utan giltig identitetshandling. Busstrafik har enligt regeringen större förutsättningar än t.ex. tågtrafik att hantera kraven på identitetskontroll på ett enklare sätt. Busstrafik som bedrivs som lokaltrafik innebär dock en särskild utmaning enligt regeringens bedömning. Regeringen konstaterar samtidigt att färjetrafik med hög turtäthet kräver anpassningar av verksamheten för att kunna hantera krav på identitetskontroll.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2796 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkas att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna motsätter sig att ansvaret för att kontrollera id-handlingar läggs på chaufförer och tågvårdar och understryker att detta är gränspolisens uppgift. De pekar i sammanhanget på att både EU-kommissionen och EU-domstolen har konstaterat att det s.k. transportöransvaret är olagligt, och att transportöransvar vid inre gräns mellan medlemsländer är oförenligt med Schengenreglerna. Motionärerna understryker att förslaget skulle drabba resenärer, transportföretag och näringsliv, och de hänvisar vidare till att en rad remissinstanser avstyrker förslaget, liksom Lagrådet.

Även i kommittémotion 2023/24:2813 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C) yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition. Motionärerna anför att förutom

stora kostnader för transportörerna och att säkerhets- och utbildningsaspekter för de anställda inte har bemötts på något seriöst sätt uppvisar rätts-säkerhetsaspekterna i förslaget så stora brister att det svårigen går att motivera.

Likaså i kommittémotion 2023/24:2806 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkas att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna påpekar att ett flertal remissinstanser, bl.a. Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Bussföretag och Tåg företagen, anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker för personalen som ofrivilligt kommer att tvingas agera gränspolis. Motionärerna instämmer också i Lagrådets bedömning enligt vilken den föreslagna ordningen för sanktionsavgifter för transportörerna varken är proportionerlig eller rättssäker.

Trafikutskottets ställningstagande

Antalet migranter och människor på flykt i världen fortsätter att öka, bl.a. i Europas närområde där Rysslands invasion av Ukraina har fått till följd att Europa nu befinner sig i den största migrationskrisen sedan andra världskriget. Åtgärder behöver därför kunna vidtas för att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet.

I propositionen föreslås en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Utskottet konstaterar att den föreslagna lagen ger regeringen möjlighet att vidta åtgärder i svåra situationer som kan vara ingripande för enskilda. Utskottet påminner också i sammanhanget om att det redan nu finns 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 sådana andra handlingar som krävs för inresa. Detta gäller även vilket ansvar dessa transportörer har om de inte uppfyller kraven.

Om den lag som föreslås nu utnyttjas och föreskrifter meddelas, kommer detta ofrånkomligen att påverka transportföretagen. Utskottet delar regeringens bedömning att införandet av föreskrifter om förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige kan leda till restidsförlängningar och ett minskat antal förbindelser med de länder som trafiken kommer ifrån. Även biljettpiserna för den gränsöverskridande trafiken kan komma att höjas om transportörerna drabbas av ökade kostnader – om dessa inte ersätts av staten. Effekterna beror delvis på vilken metod för kontroll av identitetshandling som transportörerna kommer att använda. Genom att hitta effektiva metoder för att kontrollera identitetshandlingar kan transportörerna också som framhålls i propositionen själva minska risken för förseningar i trafiken vid ett införande av förbud mot transport av personer utan giltig identitetshandling. Även personalens arbetsuppgifter kan behöva ändras, och det kan inte uteslutas att det kommer att uppstå effekter på arbetsmiljön. Utskottet delar dock regeringens mening

att möjligheten att vidta åtgärder är av sådan vikt att detta förhållande inte kan utgöra hinder mot förslaget. Utskottet förutsätter samtidigt att föreskrifterna så långt det är möjligt ska utformas så att arbetsmiljön för personalen inte påverkas negativt och noterar att även regeringen framhåller detta i propositionen. Regeringen understryker också att om den utnyttjar den möjlighet till ingripande som den nu föreslagna lagen ger, måste den bedöma om ett förbud är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det syfte som ska uppnås. Detta innebär exempelvis att det inte behöver vara nödvändigt att införa förbud vid transporter med alla transportslag som lagen omfattar eller att alla slags kategorier av resenärer omfattas. Det föreslagna bemyndigandet är således brett utformat, men det behöver inte användas i hela sin omfattning och ger därmed regeringen en möjlighet att ta hänsyn till exempelvis sådana faktorer som remissinstanserna tar upp. Utskottet vill också framhålla att eventuella föreskrifter som regeringen meddelar ska vara tidsbegränsade och bara kunna förlängas med högst sex månader i följd.

Utskottet delar vidare regeringens uppfattning om att tillsyn och kontroll i syfte att se till att de åtgärder som vidtas med stöd av lagen följs inte är tillräckligt, och att det därför även bör finnas något slag av sanktion för överträdelse av de föreskrifter som får införas. Ett system med sanktionsavgift har den fördelen att man uppnår en snabb, enkel och kostnadseffektiv hantering av överträdelse av regelverket. Utskottet delar regeringens bedömning om att frågan om hur en överträdelse av förbudet ska hanteras, t.ex. i vilken omfattning en transportör ska kunna åberopa att kontroller har gjorts tidigare under resan, får hanteras genom den specifika utformningen av sanktionsavgiftssystemet, t.ex. möjligheter till jämkning av avgiften.

Därmed anser utskottet att justitieutskottet bör tillstyrka proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige samt avstyrka samtliga motioner som behandlats här.

Stockholm den 30 januari 2024

På trafikutskottets vägnar

Ulrika Heie

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Thomas Morell (SD), Gunilla Svantorp (S), Maria Stockhaus (M), Mattias Ottosson (S), Jimmy Ståhl (SD), Åsa Karlsson (S), Sten Bergheden (M), Kadir Kasirga (S), Helena Gellerman (L), Carina Ödebrink (S), Ann-Sofie Lifvenhage (M), Linda W Snecker (V), Magnus Oscarsson (KD), Oskar Svärd (M), Linus Lakso (MP) och Johanna Rantsi (M).

Avvikande meningar

1. Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (V)

Linda W Snecker (V) anför:

Regeringen föreslår i sin proposition en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Regeringen ges också befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud.

Enligt min uppfattning innebär regeringens förslag att ansvaret läggs på buss- och tågoperatörer att kontrollera vem som åker in i Sverige. Förslaget innebär också att transportföretag riskerar att få betala sanktionsavgifter om en resenär inte kan uppvisa giltigt id. Jag anser att det är en märklig ordning att chaufförer och tågvärdar ska kontrollera id-handlingar, något som är gränspolisens uppgift. De resenärer som pendlar mellan Malmö och Köpenhamn kommer dagligen att drabbas av kontrollerna. SJ har även meddelat att de överväger att sluta köra snabbtåg över Öresund om förslaget antas av riksdagen. Detta kommer enligt min uppfattning att drabba väldigt många personer även utanför Skåne-regionen.

Jag vill i sammanhanget också understryka att både EU-kommissionen och EU-domstolen har slagit fast att det s.k. transportöransvaret är olagligt, och att transportöransvar vid inre gräns mellan medlemsländer är oförenligt med Schengenreglerna. Om förslaget genomförs riskerar Sverige en stämning i EU-domstolen och därpå följande skadestånd. Jag vill dessutom påminna om att en rad remissinstanser avstyrker förslaget och har synpunkter på dess utformning. Exempelvis anser Svenska Transportarbetareförbundet att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker för medlemmarna som kan hamna i situationer och konfrontationer som är direkt farliga eller som upplevs som negativa för den psykosociala arbetsmiljön när de ofrivilligt måste agera gränspoliser.

Mot denna bakgrund anser jag att justitietskottet bör tillstyrka motion 2023/24:2796 (V) och avstyrka propositionen.

2. Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (C)

Ulrika Heie (C) anför:

Regeringen anger att syftet med den föreslagna lagstiftningen är att begränsa antalet personer som försöker resa in i Sverige utan att deras identitet har kontrollerats, och att det därför bör införas krav på att personer som

transporteras med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige ska ha giltiga identitetshandlingar.

Den föreslagna regleringen ska ge regeringen befogenhet att, vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet på grund av ett förhållande som uppkommit inom migrationsområdet, meddela förbud mot att transportera personer som saknar identitetshandlingar till Sverige. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot förbudet. Förslaget innebär dessutom att även om transportören kontrollerat identitetshandlingarna innan transporten påbörjades, ska en sanktionsavgift påföras transportören om den transporterade personens identitetshandlingar inte finns kvar vid ankomsten till Sverige. Sanktionsavgiften ska vidare kunna tas ut utan att det behöver föras någon bevisning om transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna eller, när en sådan kontroll har skett, vad som kan ha hänt mellan kontrollen och gränsövergången. Transportören ges heller ingen befogenhet att säkerställa att de kontrollerade handlingarna finns kvar vid gränsövergången. Det innebär att transportören kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift om minst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor för något som ligger helt utanför dennes kontroll. Det framgår inte heller om avgiften ska tas ut per person eller per transporttillfälle. Såsom Lagrådet konstaterar är en sådan reglering varken proportionerlig eller rättssäker.

Mot denna bakgrund kan jag inte ställa mig bakom förslaget. Förutom stora kostnader för företagen, som regeringen anser att företagen själva ska bära, och att säkerhets- och utbildningsaspekter för de anställda inte har bemötts på något seriöst sätt, uppvisar enligt min uppfattning förslagets rättssäkerhetsaspekter så stora brister att det svårligen går att motivera.

Av dessa skäl anser jag att justitieutskottet bör tillstyrka motion 2023/24:2813 (C) och avstyrka propositionen.

3. Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (MP)

Linus Lakso (MP) anför:

Regeringen föreslår en permanent lagstiftning som ska göra det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att förbjuda transporter av personer utan giltiga id-handlingar till Sverige. Jag vill påminna om att ett stort antal remissinstanser, bl.a. Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Bussföretag och Tågföretagen anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisker för personalen som kan hamna i situationer som kan vara direkt farliga eller upplevas som negativa för den psykosociala arbetsmiljön när de ofrivilligt tvingas agera gränspolis. Jag anser det därför direkt olämpligt och förenat med stora risker att, som regeringen föreslår, beordra personal på bussar, tåg och passagerarfartyg att vid allvarlig fara upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Den typen av uppgifter

bör enligt min uppfattning utföras av myndigheter med rätt befogenheter, kompetens, utbildning och erfarenhet.

Enligt förslaget ska regeringen också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för transportörer om den transporterade personens identitetshandlingar inte finns kvar vid ankomsten till Sverige. Flera remissinstanser har med fog riktat hård kritik mot den här delen av förslaget. Precis som Sveriges Bussföretag och Tågföretagen påpekar är det inte rimligt att en överträdelse ska kunna konstateras utan att det behöver föras någon bevisning om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna, när en sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt under tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången. Som Lagrådet konstaterar kan transportören bli skyldig att betala en sanktionsavgift för något som ligger helt utanför dennes kontroll. Jag instämmer i Lagrådets bedömning att denna ordning varken är proportionerlig eller rättssäker.

Därför anser jag att justitieutskottet bör tillstyrka motion 2023/24:2806 (MP) och avstyrka propositionen.

Särskilt yttrande

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (S)

Gunilla Svantorp (S), Mattias Ottosson (S), Åsa Karlsson (S), Kadir Kasirga (S) och Carina Ödebrink (S) anför:

Utifrån trafikutskottets ansvarsområde känner vi stor oro över flera aspekter i det nuvarande lagförslaget och dess utformning, inte minst mot bakgrund av den allvarliga kritik som Lagrådet har fört fram. Vi konstaterar att såväl marknadsaktörer som företrädare för arbetstagarorganisationer påtalar att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker för personal; förare och andra kan komma att hamna i situationer och konfrontationer som kan vara direkt farliga eller som kan upplevas som negativa för den psykosociala arbetsmiljön. Regeringens förslag innebär att bussförare, tågvärdar och personal på passagerarfartyg ofrivilligt kommer att behöva agera gränspolis, något som de saknar utbildning för, kunskap om och befogenheter för. Vi delar vidare de synpunkter som ett antal remissinstanser har fört fram om att arbetsmarknaden, företagen och gränspendlarna kommer att påverkas negativt även av tillfälliga förbud mot att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige. Dessutom kommer företagen att få ökade kostnader för att genomföra identitetskontroller, vilket i slutändan drabbar resenärerna.

Vi anser därför att det är av yttersta vikt att regeringen beaktar den kritik som har förts fram av Lagrådet och remissinstanserna om den väljer att utnyttja de bemyndiganden som den föreslagna lagen medger. Den föreslagna möjligheten att införa förbud mot att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar bör endast nyttjas efter en ytterst noggrann bedömning och på ett sätt som i största möjliga utsträckning tar hänsyn till de påfrestningar detta innebär för transportföretagen liksom i förlängningen för person- och godstransporterna.