

Justitieutskottets betänkande 2023/24:JuU11

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Förslaget innebär att regeringen får befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om tillfälliga förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Regeringen får också befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud. Förslaget syftar till att möjliggöra för regeringen att vidta åtgärder för att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet som uppkommit på grund av ett förhållande inom migrationsområdet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns en reservation (V, C, MP) och ett särskilt yttrande (S).

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Tre yrkanden i tre följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige	5
Reservation	16
Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (V, C, MP)	16
Särskilt yttrande	18
Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (S)	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotionerna	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Trafikutskottets yttrande 2023/24:TU3y	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:62 och avslår motionerna 2023/24:2796 av Gudrun Nordborg m.fl. (V), 2023/24:2806 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) och 2023/24:2813 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C).

Reservation (V, C, MP)

Stockholm den 8 februari 2024

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Louise Meijer (M), Annika Strandhäll (S), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP), Sanna Backeskog (S), Lars Isacson (S) och Martin Melin (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige. I propositionen föreslår regeringen en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om tillfälliga förbud mot att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Justitieutskottet har gett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionerna. Trafikutskottets yttrande finns i bilaga 3.

Utskottets överväganden

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till en ny lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att avslå propositionen. Jämför reservationen (V, C, MP) och det särskilda yttrandet (S).

Bakgrund

Under den s.k. migrationskrisen som uppstod under hösten 2015 tog regeringen fram propositionen Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (prop. 2015/16:67). Propositionen antogs av riksdagen (bet. 2015/16:JuU24, rskr. 2015/16:122) och lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet trädde i kraft den 21 december 2015. Lagen var tillfällig och upphörde att gälla den 21 december 2018. Lagen innebar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Regeringen beslutade om förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, som gällde under tiden den 4 januari–4 juli 2016. Av förordningen följde bl.a. att en transportör skulle kontrollera att de passagerare som transportören med buss eller tåg transporterade till Sverige från Danmark innehade en giltig identitetshandling med fotografi. Även resor upp till och med 20 nautiska mil med passagerarfartyg omfattades. Likadana tidsbegränsade förordningar kom därefter att beslutas av regeringen vid flera tillfällen.

Propositionen

En ny lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Behovet av en ny lag

Regeringen konstaterar att inflödet av asylsökande och andra skyddsbehövande till Sverige för närvarande inte är lika stort som hösten 2015. Däremot är Europa fortfarande en attraktiv destination och den irreguljära migrationen till EU har ökat på ett betydande sätt de senaste åren. Regeringen

anför att det i migrationsströmmarna kan finnas både skyddssökande och personer som inte har för avsikt att söka internationellt skydd och inte heller annars har rätt att resa in i Sverige. Om Sverige återigen skulle hamna i en situation där ett ordnat mottagande inte går att upprätthålla, där ansvariga myndigheter blir överbelastade eller viktiga samhällsfunktioner på annat sätt inte kan fullgöras och där den allmänna ordningen och den inre säkerheten hotas, anser regeringen att särskilda åtgärder måste kunna vidtas.

Schengensamarbetet och kontroll av Schengenområdets yttre gräns är och ska enligt regeringen även i fortsättningen utgöra det primära verktyget för att hantera migrationsströmmarna till EU. Det kan dock enligt regeringen inte helt uteslutas att de åtgärder som i dag kan vidtas inte är tillräckliga för att motverka irreguljär migration, inte minst om migrationsströmmarna skulle öka kraftigt. Enligt regeringen finns det därmed skäl att möjliggöra för regeringen att vidta andra typer av åtgärder än de som omfattas av Schengensamarbetet. I situationer där det uppkommer allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet finns det enligt regeringen behov av att snabbt kunna vidta relevanta åtgärder, som samtidigt kan vara av mycket ingripande slag. Den situation som uppstod under 2015 med en mycket hög tillströmning av asylsökande där mottagandet i landet inte kunde ske på ett ordnat och säkert sätt är ett exempel på en sådan situation, men även andra situationer kan enligt regeringen tänkas bli aktuella.

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 vissa förutsättningar, bl.a. den att föreskrifterna inte avser annan rättsverkan av brott än böter.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som motsvarar den som infördes 2015 och som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. 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. De föreskrifter som ska få meddelas ska ha en begränsad giltighetstid.

Utformningen av riksdagens bemyndigande till regeringen

I lagen från 2015 fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde meddela föreskrifter om identitetskontroll vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg vid transporter till Sverige från en annan stat. Motsvarande åtgärder bör enligt regeringen kunna få vidtas enligt den nya

lagen. Regeringen anför att sådana krav bör kunna ställas som medför att transportörerna försäkras sig om att de personer som transporteras till Sverige har giltiga identitetshandlingar. Enligt regeringen bör bemyndigandet denna gång utformas något annorlunda för att göra det klarare vad föreskrifterna egentligen kommer att innebära i praktiken. Föreskrifterna bör enligt regeringen utformas med hänsyn till vad som är möjligt att effektivt kontrollera vid en svensk tillsyn och så att eventuella överträdelser kan beivras. Bemyndigandet bör därför innebära att regeringen får meddela föreskrifter om förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. Regeringen anför vidare att en följd av detta även blir att det tydliggörs att en passagerare som inte kan uppvisa identitetshandlingar i samband med ombordstigning vid den sista anhalten före svenska gränsen inte får transporteras till Sverige. Det är först när personen ankommer till Sverige som svenska myndigheter kan kontrollera om passagerare saknar identitetshandlingar. Om de saknas kan tillsynsmyndigheten på ett enklare sätt än enligt de tidigare tillfälliga bestämmelserna konstatera att förbudet att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar har överträtts. En överträdelse kan alltså konstateras utan att det behöver föras någon bevisning i frågan om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingar eller när sådan kontroll har ägt rum eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången.

Regeringen anser att det i lagen ska anges inom vilken beloppsram regeringen ska kunna besluta om sanktionsavgifter och föreslår att sanktionsavgiften ska vara lägst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor.

Lagrådet, som avstyrker att den föreslagna lagen införs, konstaterar i sitt yttrande att föreskrifterna ska avse ett förbud mot att transportera personer som saknar identitetshandlingar. Lagrådet anför vidare att även om transportören kontrollerat identitetshandlingarna innan transporten påbörjades är avsikten att en sanktionsavgift ska påföras transportören om den transporterade personens identitetshandlingar inte finns kvar vid ankomsten till Sverige. En överträdelse skulle således, fortsätter Lagrådet, kunna konstateras utan att det behöver föras någon bevisning om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna eller, när sådan kontroll har ägt rum, vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången. Det framgår inte att transportören ska ges någon befogenhet att säkerställa att de kontrollerade handlingarna finns kvar vid gränsövergången. Lagrådet konstaterar att transportören alltså kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift för något som ligger helt utanför dennes kontroll. Avgiften ska uppgå till minst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor, men det framgår inte om avgiften ska tas ut per person eller per transporttillfälle. Lagrådet anser att en sådan reglering inte framstår som vare sig proportionerlig eller rättssäker.

Regeringen bemöter Lagrådets synpunkter och anför följande (s. 13 f.).

Det föreslagna bemyndigandet avser dels förbud att transportera, dels sanktionsavgift för den som bryter mot förbudet. Det är när transporten

passerat över gränsen till Sverige som det är möjligt att konstatera om transportören bryter mot förbudet eller inte. De åtgärder som transportören i sin tur väljer att vidta innan transportören åtar sig att transportera en person till Sverige kan innebära att transportören kräver att passageraren inte enbart visar upp en giltig färdbiljett utan också en giltig identitetshandling. Inom ramen för det föreslagna bemyndigandet finns möjlighet att ta hänsyn till vad som är rimligt att kräva i fråga om åtgärder som transportören vidtar för att förvissa sig om vilka personer det är som transporteras. Bestämmelserna om sanktionsavgifter kan i förordning t.ex. utformas med kompletterande regler om jämkning. Det kan också finnas anledning att överväga en reglering som innebär att en transportör som kan visa att kontrollåtgärder avseende identitetshandlingar har vidtagits inte ska påföras en sanktion eller att en sanktion i sådana situationer ska kunna efterges.

Identitetskontrollerna var under migrationskrisen 2015–2016 ett viktigt led i arbetet med att säkerställa allmän ordning och inre säkerhet. Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som den nu föreslagna lagen ger, måste regeringen 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 de transportslag som lagen omfattar eller att alla slags kategorier av resenärer omfattas. Förbud behöver inte heller nödvändigtvis införas för transporter från alla stater. Som en del av denna bedömning bör exempelvis gränsregionernas situation och den gemensamma arbetsmarknaden beaktas.

Regeringen anser att den närmare utformningen och nivån på avgiften bör, som i den tidigare regleringen, kunna lämnas till regeringen att meddela föreskrifter om. I den reglering som infördes 2015 var sanktionsavgiften 50 000 kronor för varje transporttillfälle som transportören inte kunde visa att han eller hon hade fullgjort sina skyldigheter att utföra identitetskontroller. Regeringen uttalar att den är medveten om att det i vissa fall kan finnas praktiska svårigheter att vid passering in i Sverige göra en effektiv kontroll av passagerarnas identitetshandlingar. Regeringen anser att frågan om hur en överträdelse av förbudet att transportera in personer utan identitetshandling 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.

Uppgifter som innefattar myndighetsutövning

Lagrådet framhåller i sitt yttrande att ett flertal instanser under remissbehandlingen har framfört att gränskontroller som innefattar identitetskontroll utgör myndighetsutövning och att det ansvaret inte bör läggas på transportörerna. Som svar har regeringen anfört att om myndighetsuppgifter i något avseende behöver överlämnas åt juridiska personer eller enskilda individer, bör ytterligare överväganden göras och regeringen återkomma i frågan. Lagrådet konstaterar att enligt 12 kap. 4 § regeringsformen får uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till juridiska personer eller enskilda individer endast med stöd av lag. Enligt Lagrådets uppfattning behöver frågan analyseras närmare redan i det nu aktuella lagstiftningsärendet eftersom regeringen,

om det visar sig nödvändigt att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till transportörerna, inte kan använda sig av bemyndigandet i den föreslagna lagen och den därmed blir verkningslös. I samband med detta bör man enligt Lagrådet även analysera om förslaget förutsätter att svensk myndighetsutövning ska ske i andra länder och hur den frågan i så fall ska hanteras.

Regeringen bemöter Lagrådets synpunkter och anför följande (s. 15).

Regeringen menar att det faktiska utfallet av regleringen, dvs. de åtgärder som transportören kommer att behöva vidta, inte skiljer sig från den tidigare regleringen 2015. [...] Den föreslagna regleringen skiljer sig heller inte i sak från den tidigare och innebär inte i sig någon myndighetsutövning.

Myndighetsutövning kännetecknas av att det rör sig om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (jfr prop. 2016/17:180 s. 47). Det är fråga om åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kännetecknas också av att den som utövar myndighet – en domstol, förvaltningsmyndighet eller någon enskild som fått en offentlig förvaltningsuppgift överlämnad till sig – grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Det förbud som föreslås med stöd av det nu föreslagna bemyndigandet riktar sig mot transportörer. Förbudet ger inte transportören någon befogenhet att besluta om en förmån eller ett åliggande gentemot en resenär. Förbudet innebär inte att transportörens ställningstagande i frågan om att åta sig ett transportuppdrag kan anses vara ett myndighetsbeslut som är bindande för resenären. I stället innebär regleringen att transportören kan komma att behöva utföra vissa kontrollåtgärder för att uppfylla en offentligrättsligt reglerad skyldighet som transportören själv har. Det kan närmast jämföras med de kontroller som ett kassabitråde på Systembolaget utför när biträdet begär att en köpare av alkohol ska visa att han eller hon har uppnått den ålder för köp som krävs enligt alkohollagen (2010:1622). Den kontrollen utförs inte som ett led i myndighetsutövning inom ramen för en offentlig förvaltningsuppgift som överlåtits till någon enskild.

Om det i ett senare skede visar sig att myndighetsuppgifter i något avseende behöver överlämnas åt juridiska personer eller enskilda individer, kan det bli aktuellt för regeringen att återkomma i frågan.

Giltiga identitetshandlingar

Regeringen redogör för att några remissinstanser, bl.a. Migrationsverket, Pendlarklubben Bron och SJ AB, efterfrågat en beskrivning av vad som är en giltig identitetshandling. Regeringen anser dock att de närmare detaljerna i fråga om åtgärderna bör överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om.

Arbetsmiljö

Med anledning av de synpunkter som framförts av bl.a. Svenska Transportarbetareförbundet – Transport om förslagets påverkan på arbetsmiljön anför regeringen att den föreslagna lagen, om den utnyttjas och föreskrifter meddelas, ofrånkomligen kommer att påverka transportföretagen. Personalens

arbetsuppgifter kan behöva ändras och det kan inte uteslutas att det kommer att uppstå effekter på arbetsmiljön. Regeringen anser dock att möjligheten att vidta åtgärder är av sådan vikt att detta förhållande inte kan utgöra hinder mot förslaget. Föreskrifterna ska dock enligt regeringen så långt det är möjligt utformas så att arbetsmiljön för personalen inte påverkas negativt.

EU-rättsliga aspekter

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att EU-domstolen i målen C-412/17 och C-474/17 har prövat lagligheten av en polislednings beslut att vid äventyr av vite förbjuda vissa transportörer att transportera tredjelandsmedborgare som saknar pass och uppehållstillstånd till Tyskland. Lagrådet anför vidare att flera remissinstanser har gjort gällande att EU-domstolens domar utgör hinder för genomförande av delar av promemorians förslag. Regeringen har som svar på detta anført att förslaget endast avser en ramlag där riksdagen ger regeringen mandat att meddela vissa föreskrifter, och om sådana föreskrifter ska meddelas måste bl.a. de aspekter som remissinstanserna pekar på beaktas. Lagrådet anser emellertid att även denna fråga behöver analyseras redan i det nu aktuella lagstiftningsärendet, eftersom riksdagens bemyndigande till regeringen bör vara så pass detaljerat att regeringen inte får ett närmast obegränsat utrymme att utfärda egna föreskrifter. Av förarbetena till regeringsformen kan utläsas att för allmänt hållna bemyndiganden står i strid med de intentioner som ligger bakom grundlagens regler. Är det fråga om mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckt bemyndiganden, men när det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig (prop. 1973:90 s. 209). Enligt Lagrådets uppfattning är det direkt olämpligt att riksdagen, när den beslutar att delegera normgivningsmakt till regeringen, inte känner till hur regeringen avser att utnyttja sitt bemyndigande och om det presenterade förslaget ens står i överensstämmelse med 12 kap. 4 § regeringsformen eller EU-rätten.

Regeringen bemöter Lagrådets synpunkter och anför följande (s. 17 f.).

Regeringen kan konstatera att det EU-rättsliga regelverket respekterar att medlemsstaterna måste ha ett utrymme inom ramen för fördraget om Europeiska unionen att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, jfr artikel 72 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget). [...]

I det avgörande från EU-domstolen som remissinstanserna och Lagrådet hänvisar till prövade EU-domstolen om vissa tyska bestämmelser var förenliga med bland annat bestämmelser i EU:s kodex om Schengen-gränserna. I sin bedömning beaktade domstolen bland annat syftet med kontrollerna, om de var systematiska eller baserade på allmän polisinformation och huruvida det i nationell rätt fanns tillräckliga preciseringar och begränsningar avseende intensiteten, frekvensen och selektiviteten av kontrollerna. I det aktuella avgörandet var det fråga om kontroller av pass och uppehållstillstånd. Avgörandet ger alltså viss vägledning kring de aspekter som bör beaktas vid bedömningen av en åtgärds förenlighet med

kodeksen om Schengengränserna. Det kan däremot inte anses utgöra ett generellt hinder för medlemsstaterna att genom nationell reglering uppställa krav som innebär en kontroll av att resenärer innehar giltiga identitetshandlingar vid vissa angivna resor i sådana situationer som avses i det nu aktuella förslaget. Förslaget i denna proposition avser vidare enbart ett förslag till ramlag där riksdagen ger regeringen mandat att meddela vissa föreskrifter. Om sådana föreskrifter ska meddelas, måste den vägledning som ges i EU-domstolens praxis och de krav som uppställs där beaktas vid utformningen av regleringen.

Förhållandet till andra internationella åtaganden

FN:s konvention från 1951 om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) bedöms enligt regeringen inte utgöra ett hinder mot ett införande av de föreslagna åtgärderna. När det gäller asylrätten konstaterar regeringen att EU:s asylregelverk bygger på den grundläggande principen att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som han eller hon anländer till. Förslagen i propositionen strider enligt regeringen alltså inte mot asylrätten.

Ikraftträdande

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

Konsekvenser

Regeringen anför att om åtgärder vidtas med stöd av den föreslagna lagen, kommer mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt att kunna uppstå. Förslaget ger regeringen möjlighet att införa åtgärder som, beroende på den närmare utformningen, på kort sikt förväntas kunna leda till en minskning av antalet asylsökande och andra migranter utan identitetshandlingar i förhållande till dagens nivåer. Enligt regeringen kan förbuden mot transport av personer som inte medför identitetshandlingar bidra till att myndigheterna får en bättre kontroll över de personer som reser in i landet och att mottagandet av t.ex. skyddsökande kan vara mer ordnat, vilket bedöms innebära större möjligheter att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet.

Om åtgärder införs för tågtrafiken i Sverige kommer det enligt regeringen framför allt att påverka de järnvägsoperatörer som kör persontrafik över Öresundsbron. Perioden av identitetskontroller 2016–2017 innebar bl.a. residsförlängningar för resenärer och inställd snabbtågstrafik. Även när det gäller busstrafiken är det främst transportererna över Öresundsbron som kommer att påverkas. Regeringen anför att busstrafiken i Haparanda kan utgöra en särskild utmaning eftersom trafiken till Torneå bedrivs som lokaltrafik. Om åtgärder införs för passagerarfartygstrafiken på kortare distanser på samma sätt som 2016–2017 kommer trafiken från Helsingör till Helsingborg att påverkas avsevärt.

Biljettpreiserna 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. Enligt regeringen beror effekterna delvis på vilken metod för kontroll av identitetshandling som transportören kommer att använda. Kostnaden för identitetskontroll i samband med ombordstigning på tåg kan generellt sett antas bli högre än vid bussresor. Även om transportörerna skulle välja att öka sin bemanning kan det enligt regeringen inte uteslutas att det kan uppstå förseningar och helt eller delvis inställda turer. Regeringen anför att försenings- och inkomstbortfallsrisken för tågtrafiken är svår att uppskatta. Transportörerna kompenseras ur statskassan med totalt 261 miljoner kronor i ersättning för de kostnadsökningar som kontrollerna 2016–2017 medförde (perioden den 4 januari 2016–3 maj 2017).

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2796 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) yrkas att propositionen ska avslås. Förslaget innebär enligt motionärerna att asylrätten urholkas. Införandet av identitetskontroller kommer vidare att negativt påverka bl.a. pendlare i Öresundsregionen samt de bussförare, tågvärdar och personal på passagerarfartyg som ska göra kontrollerna. Motionärerna anser även att förslaget är bristfälligt utformat och att transportöransvaret står i strid med EU-rätten.

I kommittémotion 2023/24:2813 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C) yrkas att propositionen ska avslås. Enligt motionärerna ska asylsökande inte hindras att söka skydd i Sverige på grund av att de inte kan uppvisa giltiga identitetshandlingar. Motionärerna anser att förslaget har en bristfällig utformning och innebär stora kostnader för företagen och säkerhetsrisker för anställda inom transportsektorn.

I kommittémotion 2023/24:2806 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkas att propositionen ska avslås. Motionärerna anför att förslaget kan få allvarliga konsekvenser för asylrätten och att det innebär svåra arbetsmiljörisker. Motionärerna anser vidare att förslaget är bristfälligt utformat, kan strida mot EU-rätten och bygger på ett undermåligt beredningsunderlag.

Trafikutskottets yttrande

Trafikutskottet har yttrat sig över propositionen och följdmotionerna i de delar som de berör trafikutskottets beredningsområde. I yttrandet anför trafikutskottet bl.a. följande:

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 biljettpriserna 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 sanktions-avgift 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.

Utskottets ställningstagande

Läget i omvärlden är sådant att antalet migranter och människor på flykt fortsätter att öka. Utskottet anser att det är viktigt, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från hösten 2015, att säkerställa en långsiktig hållbar migrationspolitik. Utskottet delar därför regeringens bedömning att det, om det återigen skulle uppstå allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet på grund av händelser inom migrationsområdet, finns ett

behov av att snabbt kunna vidta relevanta åtgärder från regeringens sida. Utskottet ser därför positivt på att regeringen överlämnat ett lagförslag som i sådana situationer ger regeringen möjlighet att meddela tillfälliga förbud mot att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige, förutsatt att åtgärderna krävs för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter.

Utskottet delar vidare regeringens uppfattning, som även stöds av trafikutskottet, att det bör finnas en möjlighet att påföra sanktionsavgifter för överträdelse av ett infört tillfälligt förbud. Utskottet instämmer i vad regeringen anför om att frågan hur en överträdelse av förbudet ska bedömas, exempelvis i vilken omfattning en transportör ska kunna åberopa att kontroller har gjorts tidigare under resan, får hanteras i samband med den närmare utformningen av sanktionsavgiftssystemet. Då finns även möjlighet för regeringen att närmare beskriva t.ex. vad som anses utgöra en giltig identitetshandling.

Utskottet har förståelse för den oro som finns för att ett införande av tillfälliga förbud kommer att medföra olägenheter för såväl arbetspendlare som transportföretag och deras anställda. Som trafikutskottet påpekar kommer transportföretagen att drabbas av praktiska utmaningar och eventuellt även av kostnader som inte ersätts av staten. Utskottet vill dock framhålla, vilket trafikutskottet också lyfter fram, det som regeringen anför om att en bedömning alltid måste göras av om ett förbud är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt i förhållande till det syfte som ska uppnås. Det föreslagna bemyndigandet är brett utformat men behöver inte utnyttjas fullt ut. Därmed kan regeringen vid utformningen av ett tillfälligt förbud ta hänsyn till hur det påverkar transportföretagen och deras personal samt resenärerna. Det är dock ofrånkomligt att tillfälliga förbud som införs kommer att få viss negativ inverkan. Mot bakgrund av att syftet med att tillfälliga förbud införs är att i en allvarlig situation underlätta för viktiga samhällsfunktioner anser utskottet att förslaget är rimligt trots de negativa konsekvenser som det kan medföra.

När det gäller frågan hur införandet av tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar förhåller sig till rätten att söka asyl i Sverige instämmer utskottet i den bedömning som regeringen gjort och som innebär att förslaget inte kan anses stå i strid med asylrätten.

Regeringen bemöter i propositionen de synpunkter som förs fram av Lagrådet vad gäller eventuellt överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning och EU-rättsliga aspekter. Utskottet instämmer i det som regeringen anför och konstaterar i likhet med regeringen att vissa viktiga avvägningar kommer att behöva göras i samband med att regeringen förbereder införandet av ett tillfälligt förbud.

Utskottet anser slutligen att beredningen av lagstiftningsärendet har genomförts på ett tillfredsställande sätt och att förslaget är ändamålsenligt utformat.

Sammanfattningsvis ställer sig utskottet därmed bakom propositionen och avstyrker motionerna 2023/24:2796 (V), 2023/24:2806 (MP) och 2023/24:2813 (C).

Reservation

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (V, C, MP)

av Gudrun Nordborg (V), Ulrika Liljeberg (C) och Rasmus Ling (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2023/24:2796 av Gudrun Nordborg m.fl. (V),

2023/24:2806 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) och

2023/24:2813 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C) samt

avslår proposition 2023/24:62.

Ställningstagande

Regeringens förslag om förbud för transportörer att låta människor resa med dem utan giltiga identitetshandlingar riskerar att slå hårt mot de personer som flytt från krig och katastrofer och som behöver hjälp allra mest. Sverige är genom internationella konventionsåtaganden skyldigt att se till att människor kan söka asyl i vårt land och att ansökan hanteras rättssäkert. Vi anser att det finns en tydlig risk att förslaget kan urholka och inskränka asylrätten. Vi invänder mot den bedömning regeringen gör om att Sveriges internationella åtaganden, exempelvis FN:s flyktingkonvention, inte skulle utgöra ett hinder mot att införa den föreslagna lagen. Regeringen menar även att förslaget inte strider mot asylrätten och anför att EU:s asylregelverk bygger på den grundläggande principen att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till. Vi delar inte heller här regeringens bedömning. Resonemanget är bristfälligt och bygger på felaktiga antaganden. Det finns inte någon juridisk skyldighet att ge in en asylansökan i det första säkra landet. Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar skulle i praktiken omöjliggöra för många människor att ta sig till Sverige och söka asyl här. Regeringens förslag bortser från det som är många flyktingars verklighet – det är inte ovanligt att människor inte lyckas få med sig identitetshandlingar vid flykten. Det finns goda anledningar till att det saknas krav på styrkt identitet för att söka eller beviljas asyl i Sverige. Det är därför fel att skyddsbehövande människor ska hindras från att söka skydd i Sverige på grund av att de inte kan uppvisa giltiga identitetshandlingar. Utöver detta är det en stor brist att det saknas en barnkonsekvensanalys av förslaget.

Förslaget kommer vidare att negativt påverka pendlare, särskilt i Öresundsregionen, som dagligen kan komma att drabbas av kontrollerna och de förare, tågvärdar och personal på passagerarfartyg som ofrivilligt kommer

att behöva agera gränspolis. Ett flertal remissinstanser, bl.a. Svenska Transportarbetareförbundet – Transport, Bussföretagen och Tågöretagen, anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker för personalen. I likhet med dessa remissinstanser befarar vi att förare och andra kan komma att hamna i situationer och konfrontationer som kan vara direkt farliga eller som upplevs som negativa för den psykosociala arbetsmiljön. Det framstår som direkt olämpligt och förenat med stora risker att, som regeringen föreslår, ålägga personal på bussar, tåg och passagerarfartyg att vid allvarlig fara ”upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten”. Den typen av uppgifter bör utföras av myndigheter. Lagrådet har även framfört att frågan om myndighetsutövning behöver analyseras i det nu aktuella lagstiftningsärendet. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får nämligen enligt 12 kap. 4 § regeringsformen endast överlämnas till juridiska personer eller enskilda individer med stöd av lag. Vi anser att det är en stor brist att regeringen inte gör en sådan analys i propositionen.

Enligt förslaget ska regeringen 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. Det är enligt vår mening 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 ägt rum 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. Vi instämmer i Lagrådets bedömning att denna ordning varken är proportionerlig eller rättssäker. I propositionen klargörs inte heller vad som avses med en giltig identitetshandling, vilket vi anser är en brist.

Utöver dessa brister i förslaget har såväl flera remissinstanser som Lagrådet lyft frågan om förslaget överhuvudtaget är förenligt med EU-rätten. Det finns praxis från EU-domstolen som indikerar att det finns hinder mot att införa den typ av förbud mot att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar som föreslås. Vi anser att riksdagen inte bör bifalla ett lagförslag där det finns en risk att förslaget strider mot EU-rätten.

Som Lagrådet påpekar framgår det av förarbetena till regeringsformen att alltför allmänt hållna bemyndiganden står i strid med de intentioner som ligger bakom grundlagens regler. Riksdagen bör mer preciserat ange de ramar inom vilka regeringen ska få röra sig när, som i detta fall, mer väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen. Vi anser i likhet med Lagrådet att det är direkt olämpligt att riksdagen beslutar att delegera normgivningsmakt till regeringen utan att känna till hur regeringen avser att utnyttja sitt bemyndigande och om det presenterade förslaget ens står i överensstämmelse med 12 kap. 4 § regeringsformen eller EU-rätten.

Mot denna bakgrund anser vi att riksdagen ska avslå regeringens proposition.

Särskilt yttrande

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

Annika Strandhäll (S), Petter Löberg (S), Anna Wallentheim (S), Sanna Backeskog (S) och Lars Isacson (S) anför:

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av situationer där det varit fråga om allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet anser vi att det är motiverat att regeringen får befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om förbud mot att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige med vissa färdmedel. Vi anser det också motiverat att ge regeringen befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud.

Samtidigt visar erfarenheterna från tidigare tillfälligt införda identitetskontroller vid inresa till Sverige att påverkan på den ordinarie trafiken till och från Sverige kan bli betydande. För resenärerna kan det innebära restidsförlängningar och minskad turtäthet. De fackliga organisationerna Kommunal, Transport och Seko har också pekat på att identitetskontrollerna kan påverka arbetsförhållandena negativt för den personal som ska hantera kraven på identitetskontroller och att de kan utsättas för direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker. Vi anser därför att det är av största vikt att regeringen, i samband med beslut om tillfälligt förbud, beaktar dessa aspekter och vidtar åtgärder för att minimera de negativa effekterna för resenärer och transportörer.

Förslaget innebär att ett förbud ska vara tidsbegränsat. Vi vill understryka vikten av att regeringen vid beslut om tillfälligt förbud noga överväger behovet av och längden på ett sådant förbud och särskilt överväger de negativa konsekvenserna för resenärer som är arbetspendlare.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Följdmotionerna

2023/24:2796 av Gudrun Nordborg m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2023/24:62 Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

2023/24:2806 av Annika Hirvonen m.fl. (MP):

Riksdagen avslår propositionen.

2023/24:2813 av Ulrika Liljeberg m.fl. (C):

Riksdagen avslår regeringens proposition.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

- 1 §** Regeringen får meddela föreskrifter om
1. förbud att med buss, tåg eller passagerarfartyg transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige, och
 2. sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud.
- Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor.
- 2 §** Föreskrifter enligt 1 § får meddelas endast om
1. 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
 2. föreskrifterna behövs för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter.
- 3 §** Föreskrifter enligt 1 § ska ha en begränsad giltighetstid. Tiden får inte vara längre än vad som är motiverat av den uppkomna faran enligt 2 § 1 och inte längre än sex månader. Om faran varar längre, får giltighetstiden förlängas med högst sex månader i taget så länge faran består.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

BILAGA 3

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 allvarig 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 transporter 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 tågvärdar 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 svårligen 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 Buss-företag och Tåg företagen, anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisker 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 biljettpriserna 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 justitieutskottet 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 allvarig 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 förslaget rättssäkerhetsaspekter så stora brister att det svårigen 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 Tåg företagen anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisiker 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 allvarig 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.