

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

i.remissvar@regeringskansliet.se

kopia:

i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE

dnr I2022/00657

Göteborg 2022-03-18

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

Föreningen Svensk Sjöfart är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring och representerar ett 60-tal rederier med verksamhet över hela världen. Den svenska sjöfarten är en del av det europeiska sjöfartsklustret som sammantaget kontrollerar drygt 40 procent av världshandelsflottan. Mer än 90 procent av Sveriges utrikeshandel går via sjöfarten och årligen reser över 30 miljoner passagerare med färjor till och från Sverige.

Föreningen Svensk Sjöfart har tagit del av det remitterade förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

- Svensk Sjöfart har förståelse för att frågeställningen måste hanteras med skyndsamhet med hänsyn till händelserna i vår omvärld. På samma gång är det inte tillfredställande med denna typ av oerhört korta remisstider.
- Om regeringen bedömer att det föreligger behov av en förstärkt gränskontroll torde åtgärden att kontrollera ID-handling för gränskontrolländamål vara en myndighetsuppgift som åligger polisiära myndigheter. Svensk Sjöfart menar att det är ett grundläggande problem att uppgifter som i grunden är uppgifter för gränskontrollmyndigheter skyfflas över på privata aktörer. Att dessa uppgifter dessutom ska genomföras i en avgångshamn i utlandet, skapar därtill oklarheter kring arbetsmiljö och ansvaret för att säkert kunna genomföra dessa kontroller. Svensk Sjöfart menar därför att om regeringen ser behov av en stärkt kontroll är det i första hand genom en förstärkning av gränskontrollmyndigheterna som detta bör ske.
- Att kontrollen i praktiken måste utföras i ett annat land utifrån svenska lagkrav komplicerar situationen ytterligare. Svensk Sjöfart efterfrågar i detta sammanhang även ett klargörande kring hur regeringen säkerställer att transportörer som ska kontrollera ID-handlingar och dessutom registrera uppgifterna för att visa att man fullgjort uppgifterna har stöd i förhållande till ex. GDPR i svensk lag eller för den delen rätt att med stöd av krav i svensk lagstiftning bedriva en kontroll av ID-handlingar i våra grannländer.
- Svensk Sjöfart har i veckan yttrat sig över en remiss om en ändring i fartygssäkerhetsförordningen med hänsyn till införande av ID-kontroller. Svensk Sjöfart kan inte se att det föreligger några sjösäkerhetsmässiga skäl att ändra kraven vad avser fastställande av identitet och har avstyrkt förslaget.

- Oavsett om regeringen inför ID-kontroller med stöd av den nu remitterade lagen och förordningen eller med stöd av den tidigare remitterade förordningen- så innebär kravet på obligatoriska ID-kontroller betydande kostnader för merparten av aktörerna, dessutom innebär det påverkan på passagerar- och godstrafik samt snedvridning av konkurrens. Svensk Sjöfart förutsätter att rederierna kompenseras för de merkostnader och inkomstbortfall som detta skulle innebära.
- Regeringen har med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten i landet föreslagit införandet av en särskild lag som ger regeringen möjlighet att införa ID- kontroller vid all fartygstrafik till Sverige från annan stat. Även om Svensk Sjöfart av de skäl som anges i detta remissvar är emot att rederierna åläggs att svara för ID-kontroller för samtliga resenärer så anser föreningen att en sådan åtgärd i så fall bör ske med stöd av den nu remitterade lagen för all fartygstrafik och inte med stöd av det tidigare remitterade förordningsförslaget.

Övergripande

Svensk Sjöfart har förståelse för att frågeställningen måste hanteras med skyndsamhet med hänsyn till händelserna i vår omvärld. På samma gång är det inte tillfredställande med denna typ av oerhört korta remisstider, då det påverkar kvalitén i lagstiftningsarbetet. I dessa situationer hade det dessutom varit önskvärt att regeringen initierat en tidig dialog med branschen för en konkret diskussion om utformningen av de nu aktuella åtgärderna. Hade regeringen istället valt en dialog med branschen hade förmodligen flera av de oklarheter som nu finns i förslaget kunnat undvikas och branschen dessutom på ett bättre sätt kunnat förbereda sig för de krav som statsmakterna nu avser införa för aktörer som bedriver transporter till och från Sverige.

Svensk Sjöfart förordar att om regeringen ser behov av en stärkt gränskontroll så bör denna i första hand åläggas de gränskontrollerande myndigheterna som har både rätt utbildning och befogenheter. Att som regeringen föreslår pålägga transportörer ett ansvar för att samtliga passagerare som reser till Sverige har en giltig ID-handling med foto är ytterst problematiskt och kan knappast uppfattas som något annat än en framskjuten gränskontroll med det uttryckliga syftet att sälla bort individer som annars skulle uppdagats i den inre gränskontroll. Kontroller som regeringen för övrigt redan beslutat om.

De krav som införs är dessutom unika för Sverige och det är ytterst oklart vad som gör att gränskontrollmyndigheterna i Sverige inte kan fullgöra dessa uppgifter när motsvarande kontroller utförs av gränskontrollmyndigheter i andra länder i närområdet. Personer som reser till Sverige har dessutom oftast redan genomgått kontroller i andra länder.

Att kontrollen i praktiken måste utföras i ett annat land utifrån svenska lagkrav komplicerar situationen ytterligare. Svensk Sjöfart efterfrågar i detta sammanhang även ett klagande kring hur regeringen säkerställer att transportörer som ska kontrollera ID-handlingar och dessutom registrera uppgifterna för att visa att man fullgjort uppgifterna har stöd i förhållande till ex. GDPR i svensk lag eller för den delen rätt att med stöd av krav i svensk lagstiftning bedriva en kontroll av ID-handlingar i våra grannländer. Svensk Sjöfart menar att det är ett grundläggande problem att uppgifter som i grunden är uppgifter för gränskontrollmyndigheter skyfflas över på privata aktörer, att dessa uppgifter dessutom ska genomföras i en avgångshamn i utlandet, skapar därtill oklarheter kring arbetsmiljö och ansvaret för att säkert kunna genomföra dessa kontroller. Sammantaget menar Svensk Sjöfart därför att om regeringen ser behov av en stärkt kontroll är det i första hand genom en förstärkning av gränskontrollmyndigheterna som detta bör ske. Detta särskilt som erfarenheterna från 2015/2016 var att en mycket liten andel av resenärerna avvisades och att lejonparten av de som avvisades dessutom var "slarviga" svenskar som glömt sina ID-handlingar.

Svensk Sjöfart har förståelse för att rådande flyktingsituation kräver särskilda åtgärder och sjöfartsbranschen tar sitt ansvar och kommer att göra sin del. Som exempel kan nämnas att Svensk

Sjöfarts medlemmar beslutat att mot bakgrund av de flyktingar som nu söker sig till Sverige från Ukraina, tar färjerederier i mån av plats inte ut betalning för resan till Sverige.

Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Föreningen Svensk Sjöfart har tidigare yttrat¹ sig över en remiss om en ändring i fartygssäkerhetsförordningen med hänsyn till införande av ID-kontroller. I det tidigare remitterade förslaget föreslår regeringen införande av kontroller med stöd av ett EU direktiv som bland annat kräver att alla som bedriver internationell passagerartrafik av sjösäkerhetsskäl ska samla in vissa uppgifter om de som är ombord, samt att dessa uppgifter ska rapporteras till EU Maritime Single Window, där behöriga myndigheter kan hämta de uppgifter de behöver om ett fartyg, dess last eller som i detta fall de som reser med fartyget. Enligt det aktuella direktivet finns ett undantag för resor kortare än 20 nautiska mil på kravet att samla in passageraruppgifter. Svensk Sjöfart kan inte se att det föreligger några sjösäkerhetsmässiga skäl att ändra kraven vad avser fastställande av identitet och har avstyrkt förslaget.

Svensk Sjöfarts medlemmar genomför i dagsläget ID-kontroller i enlighet med gällande regler, vilket innebär att det är rederiet/befälhavaren som gör bedömningen huruvida det föreligger skäl för passagerarfartygets resa att anta att uppgifterna som lämnas utan att styrkas med en ID-handling kan vara oriktiga. Det är Svensk Sjöfarts uppfattning att rederierna idag tillämpar existerande regler på ett ansvarsfullt sätt och anpassar ID-kontrollerna efter riskbedömning. Såvitt Svensk Sjöfart känner till har varken rederierna, den svenska tillsynsmyndigheten eller för den delen kommissionen identifierat att det föreligger brister i de passagerarlistor som rapporteras in till svenska myndigheter.

Svensk Sjöfart kan konstatera att regeringen med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten i landet föreslagit införandet av en särskild lag som ger regeringen möjlighet att införa motsvarande krav med stöd av det nu aktuella lagförslaget för all passagerarfartygstrafik till Sverige från annan stat. Även om Svensk Sjöfart av de skäl som anges i detta remissvar är emot att rederierna åläggs att svara för ID-kontroller för samtliga resenärer så anser föreningen att en sådan åtgärd i så fall bör ske med stöd av den nu remitterade lagen för all fartygstrafik och inte med stöd av det tidigare remitterade förordningsförslaget. Detta inte minst eftersom åtgärden i så fall genomförs enhetligt för all fartygstrafik och som en tidsbegränsad åtgärd och att skälen för de ökade kontrollerna blir tydliga. Vidare är det med den aktuella lagen tydligt att kontrollerna enbart avser resa till Sverige, dessutom förefaller regleringen ge möjlighet att undanta sträckor där behovet av kontroller inte föreligger.

Förslag till förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Genom förordningsförslaget föreslås att vid transporter med passagerarfartyg som genomför resor, till Sverige från annan stat, som är 20 nautiska mil eller kortare ska transportören kontrollera att passagerare innehar en giltig ID-handling med fotografi.

Vidare föreslås att resor till och från Norge undantas. Svensk Sjöfart menar att det finns skäl att överväga ytterligare undantag och verkligen bara införa dessa krav där det är absolut nödvändigt och aldrig under längre perioder än vad som verkligen krävs. Antalet migranter på flertalet färjelinjer till och från Sverige är mycket lågt och att införa så omfattande och kostsamma krav som detta är sannolikt inte proportionerligt. Svensk Sjöfart menar mot denna bakgrund att det är särskilt viktigt att färjelinjer omfattas enbart om det anses absolut nödvändigt. Detta särskilt som de nu aktuella kraven är kostsamma, skapar en barriär för resenärerna och långsiktigt påverkar attraktiviteten för trafiken och därmed resande underlaget för rederierna framåt. Ovan på detta innebär åtgärden att Sverige ensidigt försvårar de resandeströmmar som dagligen sker mellan de nordiska länderna och negativt påverkar exempelvis de gemensamma arbetsmarknadsregionerna. Kostnaderna av åtgärder är därför inte bara

¹ [REMISSYTTRANDE-Svensk-Sjöfart-Obligatorisk-identitetskontroll-vid-resa-med-passagerarfartyg.pdf \(sweship.se\)](https://www.sweship.se/REMISSYTTRANDE-Svensk-Sjofart-Obligatorisk-identitetskontroll-vid-resa-med-passagerarfartyg.pdf)

momentan i form av kostnaderna för kontrollerna utan har också en långsiktig påverkan för berörda aktörer. I praktiken innebär åtgärden även att de möjligheter som funnits att fritt resa mellan de nordiska länderna ersätts med motsvarande krav som finns till övriga EU-länder. Svensk Sjöfart menar att det är ytterst olyckligt att de nordiska länderna nu går skilda vägar i denna del. Med hänsyn till de erfarenheter som finns från 2015/2016, samt att även andra länder infört gränskontrollåtgärder är det dessutom frågan om de föreslagna åtgärderna är motiverade.

Svensk Sjöfart kan vidare konstatera att det finns ett antal oklarheter kring hur den föreslagna regleringen ska tillämpas däribland när det finns flera transportörer på samma resa (ex. ett fartyg med en buss eller ett tåg ombord) vem som utgör transportör, definitionen i 3§ om att det är den som faktiskt utför transporten är i detta sammanhang tydlig och bör förtydligas. Förslagsvis sker detta genom att bestämmelsen kompletteras med att det är den som tillhandahåller biljetten som är att anse som transportör vid kombinerade resor.

På motsvarande sätt är det oklart hur passagerare som genomför en rundresa/kryssningsresa (exempelvis om de turar över sundet ska betraktas). Det är för Svensk Sjöfart oklart om en person som reser fram och tillbaka med en färja utan att kliva av i det andra landet är att betrakta som inrest i det andra landet, eller inte. Kan en passagerare som kliver på och av i Sverige anses resa från ett annat land till Sverige och därmed omfattas av regleringen?

ID-kontroll och ID-handling

För genomförande av ID-kontrollerna krävs att rederiernas personal eller särskilt anlitad säkerhetspersonal genomför kontrollerna. Dessa kontroller innebär att de som är satta att svara för kontrollerna åläggs att kontrollera ID-handling och dessutom försöka göra motsvarande bedömningar som gränskontrollpersonalen gör avseende den uppvisade ID-handlingens giltighet. Detta utan motsvarande utbildning som polisen tillhandahåller för de som svarar för gränskontrollen i Sverige och helt utan tillgång till de tekniska hjälpmedel och annat stöd som gränskontrollpersonalen förfogar över för att avgöra om en ID-handling är riktig eller inte. Personalen kan dessutom tvingas neka personer som avser söka asyl i Sverige om dessa saknar ID-handlingar. Då och då förekommer det dessvärre även att personer som nekas resa agerar aggressivt, vilket utgör ett arbetsmiljöproblem som de facto kräver att rederierna tillser att det både finns vakter och en fysisk miljö som möjliggör en säker kontroll. Hamnterminalerna är vanligen inte heller utformade för att skapa det fysiska skydd som kan krävas för att genomföra detta på ett säkert sätt för personalen.

Av erfarenhet från flyktingsituationen 2015/2016, där verifikation av ID-handling var ett operativt problem för rederierna att hantera, vill Svensk Sjöfart sammanhanget understryka att det är viktigt att från myndigheten få tydliga besked och riktlinjer om vad som anses vara godkänd ID-handling med foto och vilka eventuella undantag som gäller för flyktingar, i synnerhet för barn. En lärdom från 2015/2016 är också att riktlinjer för gruppresor med barn och ungdomar är viktigt för att inte i onödan ställa till problem exempelvis för skolklasser eller idrottsklubbar.

Svensk Sjöfart efterlyser dessutom en gemensam nordisk syn kring godkända ID-handlingar.

Tillsyn och sanktioner

Enskilda företag påförs ett stort ansvar som normalt sätt borde ligga på staten att utföra. Att då föreslås att detta ska göras under helt strikt ansvar är direkt olämpligt.

Svensk Sjöfart noterar att Regeringen föreslår att transportörernas fullgörande av ID-kontroll ska kontrolleras av polismyndigheten. Det framgår inte av det remitterade materialet om denna kontroll är tilltänkt att genomföras genom att polisen vid ankomst till Sverige genomför denna kontroll genom en jämförelse med utfallet i gränskontrollen eller om avsikten är att denna kontroll ska ske genom en mer strukturerad tillsyn där rederiernas processer och arbete granskas på plats i annat land. Svensk Sjöfart menar att en tillsyn är att föredra, men är samtidigt högst tveksam till att det är möjligt för svenska myndigheter att bedriva tillsyn av förfarandena för kontroll av passagerare (på väg till Sverige) i andra länder.

Med hänsyn till att eventuella avvikelser vid en kontroll kan leda till sanktioner för transportören önskar Svensk Sjöfart dessutom framhålla att det är omöjligt att avgöra om en resenär vid ombordstigning uppger ett namn och ID-handlingar men senare väljer att göra sig av med dessa handlingar innan avstigning. I en sådan situation så torde det vara svårt för en transportör att kunna visa att man fullgjort sina skyldigheter enligt den aktuella förordningen och kan då rimligen inte hållas ansvarig och påföras böter.

Svensk Sjöfart menar även att med utgångspunkt från erfarenheterna från 2015/2016 visar att merparten av sanktionsavgifterna har tagits där det rör sig om personer som har haft rätt att resa in i Sverige, varför hela syftet med kontrollerna inklusive sanktionen kan ifrågasättas.

Kostnader och påverkan på trafik

Oavsett om regeringen inför ID-kontroller med stöd av den nu aktuella lagen och förordningen eller med stöd av den tidigare remitterade förordningen- så innebär kravet på obligatoriska ID-kontroller betydande kostnader för merparten av aktörerna, dessutom innebär det påverkan på passagerar- och godstrafik samt snedvridning av konkurrens. Och detta läggs ovanpå en redan mycket ansträng situation där passagerarfartygsrederier drabbats hårt under pandemin och nu av höjda bunkerpriser.

Svensk Sjöfart förutsätter att rederierna kompenseras för de merkostnader och inkomstbortfall som detta skulle innebära.

Som exempel kan nämnas att för trafiken Helsingborg – Helsingör uppger ForSea att kontroll av giltig identitetshandling skulle innebära mycket stora konsekvenser för ForSea som privat företag, för deras resenärer och all transport av gods och fordon som sker med ForSea över sundet. Kostnaden för identitetskontrollerna uppskattas till ca 25 miljoner kronor på årsbasis. Därtill kommer de skador som ForSea lider för indirekta skador, såsom ett minskat resande. På kort sikt kommer övriga resenärer och fraktbolag i tydligt märkbar utsträckning välja annan transportväg över sundet, framförallt Öresundsbron. På längre sikt kommer det gynna en redan snedvriden konkurrenssituation, likt den som kunde noteras som effekt efter flyktingkrisen. Ytterligare fakta och statistik kring trafiken Helsingborg – Helsingör finns i ForSeas remissyttrande.

Göteborg som ovan,

Föreningen Svensk Sjöfart



Anders Hermansson

Christina Palmén