

Promemoria

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till 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. Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela sådana föreskrifter. Förbuden ska behövas för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot sådana förbud. De åtgärder som får vidtas med stöd av den föreslagna lagen ska begränsas att gälla till högst sex månader.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige	3
2	Ökade migrationsströmmar	4
2.1	Migrationskrisen 2015	4
2.2	Ett fortsatt oroligt migrationsläge i världen	5
2.3	De tillfälligt återinförda gränskontrollerna	5
3	En permanent möjlighet att vidta särskilda åtgärder bör införas	6
3.1	En ytterligare möjlighet att vidta åtgärder behövs	6
3.2	Den lagtekniska lösningen	7
4	En lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige	8
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
6	Konsekvenser	14
6.1	Erfarenheterna av den tidigare regleringen av id-kontroller	14
6.2	Effekter på antalet skyddsökande och andra migranter	14
6.3	Effekter på allmän ordning och inre säkerhet	15
6.4	Konsekvenser för trafiken och resenärerna	16
6.5	Konsekvenser för miljön	18
6.6	Konsekvenser för det offentliga	19
6.7	Konsekvenser för kommuner och regioner	21
6.8	Effekter för företag	21
7	Författningskommentar	23

1 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 migrationssituationen har uppkommit 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 sex månader i taget så länge faran består.

4 § Om regeringen meddelar föreskrifter enligt 1 § eller förlänger deras giltighetstid, ska regeringen informera riksdagen om det och redovisa hur förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

2 Ökade migrationsströmmar

2.1 Migrationskrisen 2015

Under inledningen av 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 sedermera av riksdagen och den 21 december 2015 trädde lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i kraft (bet. 2015/16:Ju24, rskr. 2015/16:122). Lagen var tillfällig och upphörde att gälla den 21 december 2018. Av lagens 2 § följde att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

Den 4 januari 2016 trädde förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i kraft. Av förordningens 3 § framgick 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 passagerarfartyg omfattades i vissa fall. Likadana tidsbegränsade förordningar kom sedermera att antas vid flera tillfällen.

I propositionen anförde regeringen bland annat följande:

Till följd av bl.a. flera pågående allvarliga konflikter i omvärlden är antalet asylsökande som söker sig till Sverige just nu högre än någonsin och utmaningarna för det svenska asylsystemet mycket stora. Fram till den 24 november har Sverige i år tagit emot ca 145 000 asylsökande personer, varav 30 000 ensamkommande barn. Enligt Migrationsverkets prognos kan antalet asylsökande under 2015 komma att uppgå till 190 000 personer. I migrationsströmmarna finns både asylsökande och personer som inte har för avsikt att söka asyl.

Endast ett fåtal personer söker asyl vid Sveriges yttre gränser, t.ex. vid ankomsten med flyg till Arlanda. Majoriteten av dem som söker asyl i Sverige har under något skede av sin resa passerat EU:s yttre gränser och därefter rest in i Sverige via andra medlemsstater, antingen med flyg inom Schengenområdet där ingen personkontroll äger rum, eller med buss, tåg eller bil via Öresundsbron eller via färjeförbindelserna med Tyskland och Danmark.

En rad åtgärder har vidtagits för att hantera den rådande situationen. Det är inte bara det svenska asylsystemet som utsätts för mycket stora påfrestningar. Även andra centrala samhällsfunktioner utsätts för en hög belastning. Det som särskilt kan lyftas fram är boendesituationen, hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten.

Regeringen har gjort bedömningen att den aktuella situationen ur ett brett perspektiv innebär ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Tillfälliga gränskontroller vid inre gräns har därför införts. Mot bakgrund av angivna förhållanden och för att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt sätts ur spel är det nödvändigt att skapa förutsättningar för ytterligare åtgärder som vid behov kan användas i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

2.2 Ett fortsatt oroligt migrationsläge i världen

Antalet migranter och människor på flykt i världen har fortsatt att öka. Det beror på en rad faktorer, bland annat konflikter, socioekonomiska skäl, demografisk utveckling och klimatförändringar. Det stora flertalet migrerar av ekonomiska skäl. Denna utveckling sker också i Europas närområde. Rysslands invasion av Ukraina innebar att över 3,1 miljoner människor flydde från Ukraina till andra europeiska länder från invasionens början och fram till den 18 mars 2022. Den 4 mars 2022 fastställde Europeiska rådet att det föreligger en massiv tillströmning till unionen av fördrivna personer som har tvingats lämna Ukraina. Därigenom aktiverades rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, det s.k. massflyktsdirektivet. Av massflyktsdirektivet och rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG med följden att tillfälligt skydd införs, följer att fördrivna personer från Ukraina som omfattas av beslutet ska få tidsbegränsat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inom alla medlemsstater i EU.

Det kan inte uteslutas att den framtida migrationssituationen i världen kommer att medföra en ökad påverkan på Sverige genom att fler personer kommer hit för att söka skydd eller av andra skäl.

2.3 De tillfälligt återinförda gränskontrollerna

Sverige deltar sedan 2001 i Schengensamarbetet, i likhet med ett flertal andra EU-medlemsstater. Vid Schengenterritoriets yttre gränser utförs gränskontroll i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), här kallad gränskodexen, som gäller som lag i Sverige. Enligt Schengenregelverket får inre gräns passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs. Medlemsstaterna har dock möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, om det uppkommer ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet.

I Sverige ansvarar Polismyndigheten för kontroll av personer enligt gränskodexen. Tullverket och Kustbevakningen är efter en begäran av Polismyndigheten skyldiga att bistå vid en sådan kontroll. Även Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

Under hösten 2015 väcktes frågan om Sverige tillfälligt borde återinföra gränskontroller vid inre gräns med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande och de effekter det hade på samhällets funktioner. Migrationsverket förordade till regeringen ett återinförande och Polismyndigheten bedömde att situationen var sådan att det fanns ett

allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns eftersom andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Förnyade beslut om återinförd gränskontroll har därefter fattats. Det nuvarande beslutet gäller t.o.m. den 11 november 2023.

3 En permanent möjlighet att vidta särskilda åtgärder bör införas

3.1 En ytterligare möjlighet att vidta åtgärder behövs

År 2015 infördes en lag om vissa identitetskontroller. Lagen var dock tillfällig och den gäller inte sedan den 21 december 2018. När den tillfälliga regleringen om vissa identitetskontroller började tillämpas konstaterades att det stora inflödet av asylsökande innebar att det fanns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige. Detta kom exempelvis till uttryck genom att Migrationsverket hade meddelat regeringen att inflödet av asylsökanden under hösten 2015 i mycket stor omfattning hade skett helt okontrollerat. Inflödet av asylsökande och andra skyddsbehövande till Sverige är för närvarande inte 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. Utvecklingen på framför allt den centrala medelhavsrutten och på västra balkanrutten under 2022 visade på svårigheten att kontrollera irreguljära migrationsflöden. Det finns ingenting som tyder på en avtagande trend. I migrationsströmmarna kan det finnas både skyddsökande och personer som inte har för avsikt att söka internationellt skydd och inte heller annars har rätt att resa in i Sverige. För det fall 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, måste särskilda åtgärder kunna vidtas.

Schengensamarbetet och kontroll av Schengenområdets yttre gräns är och ska även i fortsättningen utgöra det primära verktyget för att hantera migrationsströmmarna till EU. Det kan dock inte uteslutas att det även i framtiden kan vara svårt att effektivt kontrollera Schengenområdets yttre gräns även om åtgärder vidtas från EU och berörda medlemsstater för att förbättra situationen. Det är inte säkert att kontroller som ska göras kan komma att ske i tillräcklig omfattning eller på ett adekvat sätt. Många som reser in i Schengenområdet stannar inte heller i ankomstlandet utan rör sig vidare till andra medlemsstater. Sedan 2015 har Sverige haft tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns även om det rör sig om beslut som har grundats i olika typer av allvarliga hot.

Det kan alltså 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. Det kan då befaras att det vid sidan av skyddsökande migranter också sker migration till Sverige av personer som inte har för avsikt att söka internationellt skydd och inte har rätt att resa in i landet. Detta kan, framför allt om det sker i stor omfattning, allvarligt försvåra möjligheterna att upprätthålla allmän ordning eller den inre säkerheten i landet. Det finns alltså skäl att möjliggöra för regeringen att vidta andra typer av åtgärder än de som omfattas av Schengensamarbetet.

I syfte att begränsa antalet personer som försöker resa in i Sverige utan att deras identitet har kontrollerats eller kommer att kunna fastställas, bör det därför vara möjligt att införa krav på att personer som transporteras med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige ska ha giltiga identitetshandlingar. En effekt av sådana kontroller skulle också kunna vara att myndigheterna ges mer utrymme att fokusera på ett ordnat mottagande av de migranter med skyddsbehov som kommer till landet. Det ökar förutsättningarna för en ordnad och säker hantering av de utmaningar som riskerar att utvecklas vid sådana situationer där den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet är allvarligt hotad.

Redan nu finns det föreskrifter som reglerar vilka krav som ställs på den som transporterar passagerare till Sverige med flyg eller fartyg i fråga om kontroll av att passagerare har pass och andra handlingar som krävs för inresa och vilket ansvar dessa transportörer har om de inte uppfyller kraven. Regeringen har för att stärka sjösäkerheten också beslutat om en ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) som innebär att skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande, som regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:102) om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg, i vissa fall ska uppfyllas efter en obligatorisk kontroll av giltig identitetshandling. Det regelverket omfattar emellertid endast sådana resor med passagerarfartyg som överstiger 20 nautiska mil. Åtgärder kan alltså inte vidtas exempelvis på fartygstransporter i Öresundsregionen.

Regeringen bör alltså ges befogenheter att, vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, meddela föreskrifter som motsvarar dem som infördes under migrationskrisen, dvs. ställa krav som motverkar att personer utan giltiga identitetshandlingar transporteras till Sverige. Sådana åtgärder bör kunna användas såväl som ett komplement till gränskontroller eller andra åtgärder som helt fristående utan att andra åtgärder vidtas.

3.2 Den lagtekniska lösningen

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen framgår att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2, under förutsättning bland annat att föreskrifterna inte avser annan rättsverkan av brott än böter. Enligt 8 kap. 10 § regeringsformen

kan riksdagen, när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet.

I situationer där det uppkommer allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet finns det behov av att snabbt kunna vidta relevanta åtgärder, som samtidigt kan vara av mycket ingripande slag. Den 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 tänkas bli aktuella. De kan vara av vitt skilda slag men oförutsägbarheten gör att en permanent lag som motsvarar den som infördes 2015 bör införas. Det bör – mot bakgrund av de tänkbara åtgärdernas syfte och påverkan både på enskilda och samhället i stort – i lag anges vilka åtgärder som får vidtas. Samtidigt talar övervägande skäl för att detaljregleringen i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas när det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet bör kunna tas in i förordning. De grundläggande bestämmelserna om den eller de åtgärder som ska kunna vidtas bör lämpligen placeras i en ny lag.

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

Förslag: 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 till Sverige. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter.

Föreskrifter ska endast få meddelas om det på grund av migrationsituationen har uppkommit 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 får meddelas ska ha en begränsad giltighetstid.

Om regeringen meddelar föreskrifter eller förlänger deras giltighetstid, ska regeringen informera riksdagen om det och redovisa hur förutsättningarna är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört.

Skälen för förslaget

När ska åtgärder kunna vidtas?

Den lag som infördes 2015 var tillfällig och upphörde att gälla tre år efter ikraftträdandet. Av redogörelsen ovan framgår att situationen med kort

varsel kan bli sådan att snabba åtgärder behöver vidtas i syfte att säkerställa att lag och ordning kan upprätthållas i Sverige, den nationella säkerheten skyddas eller att förbättrade möjligheter till ett ordnat mottagande av asylsökande kan uppnås. Det finns därför goda skäl för att möjligheten att införa åtgärder som motsvarar 2015 års lag bör vara permanent.

Den föreslagna lagen bör ta sikte på de mycket speciella situationer som tas upp i avsnitt 3. Det finns ett behov för regeringen att när sådana situationer uppstår mycket snabbt kunna vidta åtgärder för att komma till rätta med förhållanden som innebär att viktiga funktioner i samhället utsätts för stora påfrestningar och därutöver att säkerställa ett ordnat och säkert mottagande av migranter med skyddsbehov. Situationens karaktär ska ha betydelse för vilka åtgärder som vidtas. Syftet med åtgärderna bör vara att – vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet – upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv. Detta krav bör, liksom i 2015 års lag, komma till uttryck i lagtexten men för tydlighetens skull inte i samma paragraf som själva bemyndigandet.

Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet går inte att avgöra på förhand. Det måste vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Frågan om huruvida förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste bedömas utifrån omständigheterna när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras. Det är därför inte möjligt att beskriva situationen annat än i generella termer. De problem som kan uppstå när det gäller allmän ordning och inre säkerhet i den mening som avses i den föreslagna lagen måste ses ur ett bredare samhällsperspektiv än enbart det traditionella, där de polisiära aspekterna är viktigast. Risken för allvarliga verkningar för samhället är det som i främsta rummet ska beaktas.

Om det allmänna till exempel inte längre kan ha tillräcklig ordning och reda i omhändertagandet av alla människor som kommer att söka sig hit, kan situationen medföra allvarlig fara för såväl barn som vuxna. Utan ett ordnat mottagande kan många människor som kommer hit löpa en risk att hamna i ett skuggsamhälle utanför vår egentliga samhällsgemenskap.

Det finns även en risk att en tillströmning av människor vars identitet inte kontrolleras kan överväldiga redan hårt belastade myndigheter vilket kan hota samhällets funktionalitet. Detta riskerar att skapa nya spänningar i samhället och i förlängningen att viktiga samhällsfunktioner inte längre kan klara av sitt uppdrag. Detta gäller inte minst om det vid sidan av skyddssökande också kommer migranter som inte är skyddssökande och inte har rätt att resa in i landet. Rätt till inresa och vistelse, men också en bedömning av om en person utgör en fara för allmän ordning eller säkerhet, kan bland annat kontrolleras om det har införts gränskontroller vid inre gräns. En större inströmning av människor vid gränsen kan dock försvåra urskiljning av personer som kan utgöra ett hot. Om identiteten kan fastställas eller inte utgör en väsentlig omständighet för den bedömningen. Även utan en sådan inre gränskontroll kan ett krav på att ha identitetshandling vid passerande av gränsen till Sverige vara av stor betydelse. Ett krav på att en identitetskontroll görs innan personer transporteras till Sveriges gräns skulle därför kunna utgöra en viktig åtgärd

i arbetet med att försöka förhindra att personer som kan utgöra ett hot mot säkerheten reser in i landet. Även det som traditionellt betraktas som störningar av den allmänna ordningen och säkerheten eller den nationella säkerheten kan dock vålla sådana problem som bör kunna vägas in vid bedömningen av om åtgärder ska få införas med stöd av lagen.

De speciella situationer som beskrivs i avsnitt 3 rör migrations-situationen. Föreskrifter bör därför få meddelas om det på grund av migrationssituationen har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Ytterligare villkor för att få meddela föreskrifter bör vara att dessa behövs för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter.

Det är dock viktigt att framhålla att de situationer som bör tas om hand med den föreslagna lagen är något annat och betydligt allvarligare för samhället som helhet än det som åsytas med allvarliga störningar av den allmänna ordningen i exempelvis 24 § polislagen (1984:387). I det sistnämnda fallet rör det sig framför allt om kortvariga störningar till exempel i samband med en s.k. högriskmatch i fotboll eller ordningsstörningar i samband med lokala demonstrationer.

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

Vad som är en allvarlig fara kan också variera över tid. Det kan vara olika saker som utlöser en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att ha möjlighet att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. Hur stor påfrestningen är på samhällets viktiga funktioner kan också variera.

Vilka åtgärder ska kunna vidtas?

Den föreslagna lagen bör, liksom lagen som antogs under migrationskrisen 2015, utgöra en generell ram för de åtgärder som regeringen ska få vidta vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet med anledning av nyss beskrivna situationer. Det bör i den föreslagna lagen tydligt anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna vidta om dessa förutsättningar är uppfyllda. Lagen bör ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en sådan extraordinär situation. De närmare detaljerna kring åtgärderna bör däremot överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om.

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 kunna få vidtas enligt den nya lagen. Sådana krav bör kunna ställas som medför att transportörerna försäkras sig om att de personer som transporteras till Sverige har giltiga identitetshandlingar. I syfte att göra det klarare vad föreskrifterna egentligen kommer att innebära i praktiken bör bemyndigandet nu utformas något annorlunda. Föreskrifterna bör 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. En följd av detta blir även att det blir tydligt 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 utöva tillsyn och kan konstatera att passagerare på en buss, ett tåg eller ett passagerarfartyg saknar identitetshandlingar. Tillsynsmyndigheten kan då 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 skett eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången.

Identitetskontrollerna var under migrationskrisen 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.

Som angetts bör de närmare detaljerna kring åtgärderna överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om. Detta gäller även frågan om vem förbuden ska riktas mot och som därför kommer att behöva utföra identitetskontroller. När identitetskontroller infördes under migrationskrisen lades skyldigheten att göra identitetskontrollerna på transportörerna, jfr förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Med transportör avsågs enligt samma förordning den som faktiskt utför en transport av passagerare med buss, tåg eller passagerarfartyg, oavsett om denne har ingått avtalet om transporten med resenären eller inte. Den nu föreslagna lagen medger en sådan lösning som infördes 2015. Utgångspunkten är att föreskrifterna bör begränsas till transportörer som utför transporter yrkesmässigt som ett led i näringsverksamhet, och alltså utgörs av juridiska personer. Det finns dock inte tillräckliga skäl att avgränsa bemyndigandet på detta sätt då det i dag inte kan uteslutas att kraven bör riktas mot en vidare krets.

Tillsyn och kontroll

Det finns ett behov av tillsyn och kontroll i syfte att se till att de åtgärder som vidtas med stöd av lagen följs. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter i ett ämne (förbud att till Sverige transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar) omfattar också att meddela de föreskrifter som behövs i fråga om tillsyn över att föreskrifterna i ämnet följs.

Sanktioner

Tillsyn och kontroll är emellertid inte tillräckligt. Det bör även finnas något slag av sanktion för överträdelse av de föreskrifter som får införas. När det gäller val av sanktionssystem är straff av flera skäl mindre lämpligt. Exempelvis kommer de föreskrifter som får meddelas med stöd av lagen i praktiken normalt att träffa endast juridiska personer som utför transporter som ett led i näringsverksamhet, även om det inte kan uteslutas att även fysiska personer kan komma att omfattas.

Ett system med sanktionsavgift har den fördelen att man uppnår en snabb, enkel och kostnadseffektiv hantering av överträdelse av regelverket. Det är därför lämpligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den som bryter mot sådana föreskrifter som får meddelas med stöd av lagen. I likhet med den reglering som tidigare infördes bör sanktionsavgifterna regleras på lägre nivå än lag. Den yttre ramen för sanktionsavgifternas storlek bör emellertid anges i lag. 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. Det har inte framkommit att avgiftsnivån var orimligt hög eller låg i det fallet. Det är därför lämpligt att sanktionsavgiften ska vara lägst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor. Den närmare utformningen och nivån på avgiften bör däremot lämnas till regeringen att meddela föreskrifter om.

Sanktionsavgifterna behöver dock utformas något annorlunda än vad som var fallet vid migrationskrisen. Då var sanktionsavgiften knuten till att en transportör inte kunde visa att denne utfört kontroller av att passagerarna innehade en giltig identitetshandling. Den nu föreslagna lagens konstruktion innebär att sanktionsavgifter i stället bör utlösas vid överträdelse av förbud mot att transportera personer som saknar giltig identitetshandling till Sverige, jfr ovan under rubriken Vilka åtgärder ska kunna vidtas.

Åtgärderna ska vara tidsbegränsade

Den föreslagna lagen bör alltså ge regeringen möjlighet att i en svår situation vidta åtgärder som kan vara ingripande för enskilda. Mot den bakgrunden bör de föreskrifter som regeringen föreslås få meddela ha en begränsad giltighetstid. När möjligheten till identitetskontroller infördes 2015 angavs det i lagen att föreskrifter om identitetskontroller skulle få gälla i sex månader. De föreskrifter som ska få meddelas enligt förslaget i denna promemoria bör därför få gälla i högst sex månader.

I den tidigare lagen angavs att ett ärende eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter skulle få prövas enligt föreskrifterna efter det att giltighetstiden för dessa hade gått ut, om ärendet eller målet hade inletts dessförinnan. Detta får dock anses gälla oavsett om det tas upp i lagen.

Information till riksdagen

De föreskrifter som kommer att kunna meddelas med stöd av den föreslagna lagen kommer att kunna vara tämligen ingripande för enskilda. Det är därför viktigt att regeringens skäl för att meddela föreskrifter kan bli föremål för en ordentlig granskning. Av den anledningen bedöms det finnas goda skäl för att regeringen, om den meddelar föreskrifter eller

förlänger deras giltighetstid, ska informera riksdagen om det. Regeringen bör då också för att underlätta riksdagens granskning vara skyldig att redovisa hur förutsättningarna för att meddela föreskrifterna är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört.

EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden

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. Det EU-rättsliga regelverket utgör därmed inte ett hinder mot förslagen i denna promemoria.

Inte heller andra internationella åtaganden, såsom Genève-konventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, bedöms hindra ett införande av de föreslagna åtgärderna. Vad gäller asylrätten kan det konstateras att EU:s asylregelverk bygger på tanken att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till. Förslagen i denna promemoria strider alltså inte heller mot asylrätten.

Personuppgiftsbehandling

Förslaget innebär att det införs en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om vissa förbud. I den föreslagna lagen anges inte vem som ska utföra kontroller eller hur de ska utföras. Detta kan regeringen ange i förordning. För det fall att föreskrifter kommer att meddelas med stöd av den föreslagna lagen måste tillämplig dataskyddsreglering respekteras av såväl de som ska utföra identitetskontroller som den eller de myndigheter som ska utöva tillsyn eller kontroll över att förbuden följs.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 mars 2024.
--

Skälen för förslaget och bedömningen: Den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2024.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

6 Konsekvenser

6.1 Erfarenheterna av den tidigare regleringen av id-kontroller

Om regeringen vidtar åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, kommer mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt att kunna uppstå. Omfattningen av konsekvenserna kan inte anges annat än i rent generella termer eftersom de beror på vilka geografiska områden som berörs i det fall åtgärder kommer att vidtas samt vilka transporter och vilken tidsperiod åtgärderna kommer att omfatta.

Under perioden den 4 januari 2016–3 maj 2017 infördes liknande åtgärder med stöd av den tillfälliga lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Under den tidsperioden omfattades transportörer som med buss eller tåg transporterade passagerare från Danmark till Sverige av krav på att kontrollera att resenärerna innehade en giltig identitetshandling med fotografi. Om regeringen vidtar liknande åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, kan det förväntas uppstå liknande konsekvenser.

Effekterna av den dåvarande förordningen om identitetskontroller utvärderades, på uppdrag av regeringen, av länsstyrelserna, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Trafikanalys. Av länsstyrelsernas, Migrationsverkets, MSB:s, Polismyndighetens och Socialstyrelsens redovisningar framgår att åtgärderna innebar en lättning för samhällets funktionalitet. I fråga om identitetskontrollernas effekter på resandet i Öresundsregionen gjorde Trafikanalys i sin analys enligt uppdraget om att analysera effekterna för resenärer och transportörer av identitetskontroller under första halvåret 2016 (Ju2016/04463/PO) bedömningen att de kortsiktiga effekterna inte blivit omfattande – trots längre restider, ökad restidsvariation och ökad trängsel på tågen. Länsstyrelsen i Skåne län beskrev en mer negativ bild av situationen bland annat när det gäller restider och arbetsmarknad. Trafikanalys utvärdering pekade bland annat på längre restider, ökad restidsvariation och ökad trängsel på tågen på grund av färre avgångar.

6.2 Effekter på antalet skyddsökande och andra migranter

Bedömning: Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, kan antalet personer som söker skydd i Sverige och antalet andra migranter bli mindre än annars. Sådana föreskrifter kan också innebära att det kommer att vistas färre personer i Sverige som saknar rätt att vistas i landet.

Skälen för bedömningen: Förslaget ger regeringen möjlighet att föreskriva om 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.

Efter att bestämmelserna om vissa identitetskontroller trädde i kraft den 4 januari 2016 minskade antalet asylsökande i Sverige kraftigt. Under första halvåret 2016 var antalet asylsökande cirka 15 000 vilket kan jämföras med andra halvan av 2015 då antalet asylsökanden var cirka 134 000. Även om reglerna om identitetskontroll samverkade med andra åtgärder påverkade de reglerna sannolikt antalet asylsökande och övriga migranter. Hur stor minskningen kommer att bli om regeringen beslutar om åtgärder beror bland annat på hur föreskrifterna utformas och hur kontrollerande myndigheter och andra aktörer organiserar sina verksamheter.

På längre sikt spelar andra länders agerande in. Det kan inte heller uteslutas att migranter skulle använda andra vägar in i Sverige, till exempel genom andra transportmedel än kollektiva. Om regeringen vidtar åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, kan det leda till en minskning av antalet skyddssökande och andra migranter utan identitetshandlingar som kommer till Sverige. Åtgärderna kan också medföra en viss minskning av antalet människor som reser in i Sverige trots att de saknar rätt att vistas i landet.

6.3 Effekter på allmän ordning och inre säkerhet

Bedömning: Förslaget får positiva effekter på möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet. Om regeringen beslutar om åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, kan det också underlätta för myndigheterna att säkerställa ett ordnat mottagande av skyddssökande.

Skälen för bedömningen: Om ett minskat antal människor, som saknar rätt till det och inte medför identitetshandlingar, reser in i landet vid t.ex. situationer med stort migrationstryck som får en negativ påverkan på samhällets funktioner, kommer det att ha positiva effekter på möjligheterna för myndigheterna att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet. Förbudet mot transport av personer som inte medför identitetshandlingar kan också bidra till att myndigheterna får en bättre kontroll över de personer som reser in landet och att mottagandet av t.ex. skyddssökande kan vara mer ordnat. Även ett ordnat mottagande som sådant bedöms innebära större möjligheter att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet. Sammantaget innebär det att Polismyndigheten kan få bättre möjligheter att kunna fullgöra sitt uppdrag och därmed möjligheten att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet.

6.4 Konsekvenser för trafiken och resenärerna

Bedömning: Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, kan det leda till restidsförlängningar och ett minskat antal förbindelser med de länder som trafiken kommer från. Busstrafik har större förutsättningar än t.ex. tågtrafik att på ett enklare sätt hantera kraven på identitetskontroll. Busstrafik som bedrivs som lokaltrafik innebär en särskild utmaning. Färjetrafik med hög turtäthet kräver anpassningar i verksamheten för att kunna hantera krav på identitetskontroll.

Skälen för bedömningen

Tågtrafiken

Om åtgärder skulle införas för tågtrafiken till Sverige uppstår framför allt effekter för de järnvägsoperatörer som kör persontrafik över Öresundsbron. I dag körs exempelvis på vardagar sammantaget cirka 70 tåg per dag i vardera riktningen över Öresundsbron av de olika operatörerna. SJ AB kör snabbtåg i kommersiell trafik mellan Köpenhamn och Stockholm. DSB kör två-tre Intercitytåg per dag mellan Köpenhamn och Ystad som ansluter till färjetrafiken till Bornholm. Både SJ AB och Snälltåget kör natttåg över Öresundsbron för vidare färd till och från Tyskland. Den största delen av trafiken genomförs av Öresundståg som är ett samarbetsorgan för ett gemensamt tågssystem i Sydsverige och Danmark. Öresundstågsverksamheten är ett komplext tågssystem som organiseras i samarbete mellan svenska och danska kollektivtrafikmyndigheter. Trafiken går över Öresundsbron och förgrenar sig därefter och kan betecknas som en pendeltågstrafik med avgångar var 20:e minut under dagtid.

Tågtrafiken till Sverige från Norge är betydligt mindre till sin omfattning, och består mestadels av annan trafik än pendlingstrafik. Effekten av eventuella föreskrifter på tågtrafiken från Norge kan ändå förväntas bli stor där trafik sker, i form av exempelvis förlängda restider.

Busstrafiken

Regeringen kan också utnyttja bemyndigandet på busstrafiken till Sverige. Även för busstrafiken är det framför allt transporter över Öresundsbron som står för den stora andelen av gränsöverskridande busstransporter till Sverige. Årligen färdas cirka 40 000 bussar över Öresundsbron. Antalet varierar över året. Under vintermånaderna rör det sig om cirka 2 000 bussar per månad medan det rör sig om närmare 5 000 bussar per månad under sommaren. Större delen av busstrafiken utgörs inte av linjetrafik utan består till största delen av beställningstrafik i olika former. Enligt EU:s regler krävs tillstånd att bedriva linjetrafik med buss från en medlemsstat till en annan. Antalet tillstånd för internationell busstrafik till och från Sverige är relativt begränsat.

Om förbuden kommer att omfatta trafik från andra länder än Danmark, kommer även linjebussar och beställningstrafik från Finland, och beställningstrafik från Norge att påverkas. Busstrafiken i Haparanda kan

utgöra en särskild utmaning, eftersom trafik mellan Haparanda och Torneå bedrivs som en form av lokaltrafik.

Passagerarfartygstrafiken

Om regeringen utnyttjar bemyndigandet på samma sätt som enligt den tillfälliga regleringen om särskilda åtgärder om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet under migrationskrisen 2016–2017, dvs. för transporter med passagerarfartyg som genomför resor som är 20 nautiska mil eller kortare, 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.

Biljettpriset kan påverkas beroende på vilken metod för kontroll av identitetshandlingar som används

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. Effekterna beror delvis på vilken metod för kontroll av identitetshandling som transportören kommer att använda.

Om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen krävs att den som utför transporten måste kontrollera passagerarnas identitetshandlingar innan gränsen till Sverige passeras. Beroende på vilka transportslag som föreskrifterna införs på kan kontrollen av identitetshandlingarna ske på olika sätt. Effekterna på de olika transportslagen kan också skilja sig åt.

Inom tågtrafiken är det vanligt med personliga biljetter som vid biljettvisering ska visas upp tillsammans med giltig identitetshandling. Effekten av föreskrifter från regeringen på tågtrafiken behöver alltså inte bli särskilt betungande för de transportörer som redan utför identitetskontroller på avtalsrättslig grund. Det är dock inte alltid som biljetten till tåget i fråga är personlig. SJ AB använder till exempel personliga biljetter när biljettpriset är rörligt, dvs. varierar beroende på när biljetten köps, medan biljetter till fast pris är opersonliga. För särskilt lokal trafik av pendlingskaraktär, med täta avgångar, är bruk av opersonliga biljetter mycket vanligt. I dessa fall kan en resenär med giltig biljett inte avvisas från ett tåg med hänvisning till att avsaknad av giltig identitetshandling utgör ett avtalsbrott. Rätt att avvisa resenärer skulle i dessa fall kräva att transportören som ett särskilt resevillkor infört ett krav på att resenären ska kunna uppvisa giltig identitetshandling och giltig biljett för att få medfölja ett tåg över gränsen till Sverige. Införande av ett sådant avtalsvillkor kan möjligen bli en konsekvens om regeringen meddelar föreskrifter.

Generellt sett kan kontroll av identitetshandlingar på tåg antingen göras före eller i samband med ombordstigning. Den senare typen av kontroll kan bli personalkrävande, särskilt om den sker i samband med ombordstigning på tåg. Det kan inte heller uteslutas att hanteringen kan leda till förseningar i trafiken och att tidtabeller behöver justeras. Genom personalökningar kan transportörerna själva minska risken för förseningar.

Under perioden av identitetskontroller 2016–2017 genomfördes kontroller vid perrongen i Kastrup för Öresundstågen. Detta innebär att samtliga Öresundståg med destination i Sverige startade från Kastrup, vilket medförde byte av tåg för de resenärer som startade resan före Kastrup. Konsekvensen blev restidsförlängningar för alla resenärer som ålades att byta tåg i Kastrup. Snabbtågstrafiken ställdes in under den tid som identitetskontroller gällde och resenärerna hänvisades i stället till Öresundstågen. Trafikanalys påpekar i sin analys enligt uppdraget om att analysera effekterna för resenärer och transportörer av identitetskontroller under första halvåret 2016 att den största effekten berör tågresenärer över Öresundsbron som påverkats genom längre restider och av ökade restidsvariationer till följd av att identitetskontrollerna orsakat förseningar och omläggning i trafiken.

För tågtrafiken kan det antas att kostnaden för identitetskontroll i samband med ombordstigning generellt sett blir högre jämfört med buss-trafiken. Passagerarantalet för en stor del av den tågtrafik som kan bli aktuell är ofta högt och tiden är kort vid såväl perrong som färd mellan stationer före den svenska gränsen.

Inom busstrafiken används ibland passagerarlistor, till exempel i samband med olika typer av beställningstrafik. Med hjälp av sådana listor kan chauffören fastställa om alla som betalat och anmält sig för färd med bussen från viss ort också stigit ombord på bussen vid stoppet på denna ort. Denna praktik bedöms kunna förenas med förhållandevis snabb identitetskontroll. Utan passagerarlista kan identitetskontrollen ske i samband med biljettkontrollen, som vanligen utförs i samband med ombordstigning, men som också kan genomföras under färd. Vid särskilt anlagda bussterminaler av viss storlek vore det också möjligt att arrangera identitets- och biljettkontroll på särskilt avgränsade ytor. Busstrafiken kommer sannolikt att påverkas mindre än tåg- och färjetrafiken om regeringen utnyttjar lagen och meddelar föreskrifter. Det är relativt sett enklare att åstadkomma en kostnadseffektiv kontroll av identitetshandlingar i buss- än i tåg- och färjetrafiken. Många busstransporter utgörs av s.k. grupperor där passagerarna stiger ombord på ett eller ett fåtal ställen där identitetskontroll kan göras i samband med biljettvisering. För busstransporter med många inplanerade stopp kan det inte uteslutas att extrapersonal kan behöva användas för att minska de förseningar som uppstår när chauffören får ägna mer tid än i dag åt kontroll av olika handlingar som passagerarna ska visa upp.

Även om transportörerna skulle välja att öka sin bemanning kan det inte uteslutas att det skulle uppstå förseningar och helt eller delvis inställda turer. Detta var också en effekt som observerades 2016–2017. Försenings- och inkomstbortfallsrisken för tågtrafiken är svår att uppskatta.

6.5 Konsekvenser för miljön

Bedömning: Konsekvenserna för miljön blir små.

Skälen för bedömningen: Om regeringen utnyttjar lagen och meddelar föreskrifter, kan det inte uteslutas att en viss minskning av trafiken till Sverige kommer att ske. Minskad trafik till Sverige kommer att ge positiva

effekter i form av minskade utsläpp av koldioxid och hälsofarliga ämnen. Det bedöms dock inte röra sig om någon markant minskad trafik. Ett möjligt scenario kan snarare bli att det sker överflyttningar mellan trafikslag. Om fler väljer bil eller buss framför tåg, kan det därmed i stället leda till en sammantagen försämring när det gäller miljöeffekterna. Erfarenheterna från 2016 visar dock att inga större förändringar skedde av antalet personbilar som passerade över Öresundsbron jämfört med tidigare år. Någon större ökning av biltrafiken bedöms därför inte heller denna gång vara sannolik. De sammantagna effekterna på miljön bedöms alltså bli små.

6.6 Konsekvenser för det offentliga

Bedömning: Storleken på de statsfinansiella effekterna är svår att uppskatta. Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen som medverkar till ett ordnat mottagande, bör det leda till minskade kostnader för berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner. Åtgärderna kan samtidigt leda till ökade kostnader för de aktörer som åläggs att verkställa förbuden, vilket riskerar leda till krav på ersättning från staten för nedlagda kostnader på samma sätt som skedde i fråga om motsvarande reglering som gällde under 2016–2017.

Belastningen på Polismyndigheten och Transportstyrelsen skulle öka medan den kan minska något för Migrationsverket jämfört med om regeringen inte beslutar om sådana åtgärder som möjliggörs genom förslaget.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Om åtgärder införs med stöd av den föreslagna lagen kan det få statsfinansiella effekter i form av dels förändrade kostnader för de berörda myndigheterna, dels skadestånds- eller ersättningskrav från enskilda (trafikoperatörer, leverantörer, grossister med flera), dels effekter på skatteintäkterna.

Förslaget syftar till att möjliggöra föreskrifter om åtgärder som ger bland annat de myndigheter som är direkt berörda av det stora antalet skyddssökande och övriga migranter bättre förutsättningar att bedriva sina verksamheter. Om regeringen beslutar om åtgärder som möjliggörs enligt förslaget, bedöms det kunna leda till en viss minskning av antalet personer utan identitetshandlingar som söker skydd och av antalet personer som saknar rätt att vistas i landet. Det skulle skapa bättre möjligheter för ett ordnat mottagande för de personer som kommer hit. Det kan inte uteslutas att vissa myndigheter kan komma att påverkas genom nya uppgifter.

Om regeringen skulle utnyttja möjligheten att meddela föreskrifter bör de statsfinansiella effekterna för myndigheterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna på kort sikt kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag och krediter.

Det kan nämnas att till följd av de krav på identitetskontroller som fanns 2016–2017 kompenserades transportörerna ur statskassan för de kostnads-

ökningar som kontrollerna medförde med totalt 261 miljoner kronor i ersättning till transportörerna (perioden 4 januari 2016–3 maj 2017).

Om regeringen inför åtgärder med stöd av bemyndigandet kan det inte uteslutas att det uppstår minskad efterfrågan på transporttjänster, vilket i sin tur i så fall leder till minskade skatteinkomster.

Statliga myndigheter och domstolar

Förslagen i denna promemoria skulle, om regeringen utnyttjar de föreslagna bemyndigandena, innebära nya uppgifter för flera myndigheter. Detta skulle kunna leda till att annan verksamhet i myndigheterna kan behöva prioriteras ner.

Polismyndighetens arbete med bland annat skjutningar i de kriminella miljöerna, övrig grov organiserad brottslighet och de återinförda gränskontrollerna vid inre gräns har lett till en stundtals mycket ansträngd situation och svåra prioriteringar för myndigheten. De nu föreslagna åtgärderna skulle troligen innebära att Polismyndigheten skulle åläggas att kontrollera att transportörerna uppfyller sina skyldigheter. Det skulle i så fall innebära att Polismyndigheten behöver allokera en viss personalresurs till detta. Förslaget kan således komma att kräva omprioriteringar inom myndigheten som i sin tur kan medföra att den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten skulle påverkas. I en situation där det förekommer en allvarlig risk för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet kan införande av id-kontroller samtidigt medföra en lättnad för Polismyndigheten.

Även Tullverket och Kustbevakningen skulle kunna få en viss ökad arbetsbörda då Polismyndigheten kan begära handräckning av dem för att utföra kontroller. Det kan också medföra vissa fördelar med tanke på att det kan begränsa inflödet av smuggelgods och innebära att färre kriminella reser till Sverige.

Den myndighet som i så fall skulle ges uppgiften att utöva tillsyn och påföra sanktionsavgifter vid överträdelser påverkas. Erfarenheter kring hur ett sådant ansvar ska vara strukturerat finns redan hos Transportstyrelsen dels från den förra regleringen, dels då myndigheten redan i dag har uppgiften att ta ut sanktionsavgift i andra ärenden.

Möjligheten att överklaga tillsynsmyndighetens beslut att ta ut sanktionsavgift kan också medföra en viss ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sammantaget bedöms det ändå bli fråga om ett relativt begränsat antal nya mål.

För Migrationsverkets del kan eventuella åtgärder med stöd av den föreslagna lagen innebära förbättrade förutsättningar för mottagandeverksamheten och för att hantera ansökningar från människor som söker skydd i Sverige. Efter årsskiftet 2015/2016 ökade till exempel andelen inlämnade identitetshandlingar under asylprocessen, något som även underlättade arbetet med verkställighet beträffande av- och utvisningsbeslut.

Om färre människor söker skydd medför det ett mindre antal ansökningar som ska prövas av Migrationsverket. Behovet av bostäder för skyddssökande minskar också. Detta skulle även innebära att antalet överklaganden skulle minska och därmed antalet ärenden i migrationsdomstolarna. Mottagande av asylsökande och andra skyddssökande är

förknippat med betydande kostnader och dessa kostnader skulle, allt annat lika, bli lägre. Sammantaget skulle Migrationsverkets kostnader för prövning och mottagande av asylsökande och andra skyddsbehövande, liksom migrationsdomstolarnas kostnader för överprövning, bli lägre än vad som annars hade varit fallet.

Sammantaget bedöms tillkommande arbetsuppgifter för statliga myndigheter, om regeringen utnyttjar de föreslagna bemyndigandena, kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

6.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Bedömning: Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, kan det leda till ökade utgifter för kommuner och regioner.

Skälen för bedömningen: De kommuner och regioner som i första hand kommer att bli berörda är kommuner med eller i närhet till gränsövergångar till andra länder. Främst berörs deras handhavande av skyddsbehövande och hantering av kollektivtrafik. Den sammantagna effekten antas variera mellan olika kommuner och regioner.

Även om regeringen skulle utnyttja den föreslagna lagen och meddela föreskrifter uppkommer därmed inte några direkta effekter för kommunerna eller regionerna. Åtgärderna kan dock medföra att transportörernas uppgifter att kontrollera identitetshandlingar gör att kostnadsansvaret i praktiken hamnar på den regionala kollektivtrafikmyndighet som upphandlat en operatör för att driva trafiken beroende på hur avtalet som reglerar trafiken ser ut. De ekonomiska konsekvenserna för kommunsektorn kommer att variera mellan olika kommuner och regioner och är svåra att uppskatta.

De inskränkningar som förslagen medför i den kommunala självstyrelsen bedöms vara nödvändiga och proportionella för att genomföra regleringen.

6.8 Effekter för företag

Bedömning: Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, kan det beräknas leda till en kvalitetsförsämring i trafiken på grund av restidsförlängningar och minskat antal förbindelser. Direkta kostnader uppstår för de transportörer som blir ansvariga för att upprätthålla kontrollerna. Därutöver uppstår indirekta effekter av ett minskat resande i form av minskade intäkter.

Skälen för bedömningen

Transportföretag och rederier

Genom att hitta effektiva metoder för att kontrollera identitetshandlingar kan transportörerna själva minska risken för förseningar i sin trafik vid ett införande av förbud mot transport.

Om förbuden leder till förseningar, kan det uppfattas som en kvalitetsförsämring som leder till minskat resande. I kombination med transportörernas ökade kostnader till följd av förbudens genomförande kan det inte uteslutas att den slutliga effekten kan bli utglesning av utbudet av transporttjänster med framför allt tåg över den svenska gränsen. Detta var en effekt som kunde konstateras vid införandet av identitetskontroller 2016–2017 då SJ valde att upphöra med direkt snabbtågstrafik till Köpenhamn, samt att Öresundstågen minskade på turtätheten.

Det kan inte uteslutas att vissa tågpassagerare kan, om det visar sig vara svårt att genomföra snabb och kostnadseffektiv identitetskontroll på tåg, välja att resa med privatbil till följd av förslaget. För vissa bussföretag kan förslaget ge en viss positiv effekt i form av ökad efterfrågan.

Att kontrollera identitetshandlingar för alla passagerare som reser med fartyg som kan komma att omfattas av de föreslagna bestämmelserna, kommer att medföra en ny form av hantering vid hamnarna och terminalerna på en ofta begränsad tid. Beroende på hur mycket av denna kontroll som kan skötas elektroniskt så påverkar det vilka personalresurser som kan behövas. Kontrollen kan medföra längre liggetid i hamn för fartygen och därmed längre restid för passagerarna. Om identitetskontroller ska utföras i ett tidigare skede, dvs. innan fartygen har kommit till kaj, för att möjliggöra en snabbare ombordstigning kan det medföra att det i terminalerna behöver upprättas någon form av uppsamlingsområde.

Övriga direkt berörda företag

Ett införande av identitetskontroll av passagerare som reser med passagerarfartyg kan få konsekvenser för hamnar och hamnanläggningar. Det kan bli köbildning både för gående passagerare i terminalerna och för personbilar, husbilar, husvagnar, bussar, godstransporter och annan yrkesmässig trafik, som ska köras ombord. Det kan inte uteslutas att dessa effekter kan medföra ökat resurs- och personalbehov för hamnen, myndigheter eller andra aktörer vid och omkring hamnarna. Köbildning kan även generera förseningar för godstransporter som färdas med fartygen och påverka hela transportkedjan.

7 Författningskommentar

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

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.

Sanktionsavgifter som avses i första stycket 2 ska uppgå till minst 30 000 kronor och högst 250 000 kronor.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om förbud att med vissa transportmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige och om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Bemyndigandet i *första stycket 1* är brett. Någon begränsning till transporter från vissa länder gäller exempelvis inte. Föreskrifterna kan avse såväl transporter som sker från något av våra grannländer som transporter som sker från ett land långt bort. Bemyndigandet lämnar också utrymme för att meddela föreskrifter som avser endast ett visst geografiskt avgränsat område eller vissa slags transporter. En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet är att förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda.

Bemyndigandet i *första stycket 2* ger regeringen en rätt att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelser av föreskrifter om förbud. Bemyndigandet kan användas även för föreskrifter om åtgärder för att verkställa sanktionsavgifter. Det kan till exempel vara fråga om åtgärder för att hindra ett fordon's fortsatta färd i syfte att framtinga betalning av ett beslutat förskott för en sanktionsavgift.

I *andra stycket* anges inom vilka beloppsramar sanktionsavgifterna ska bestämmas när regeringen meddelar föreskrifter.

2 § Föreskrifter enligt 1 § får meddelas endast om

1. det på grund av migrationsituationen har uppkommit 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.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att regeringen ska meddela sådana föreskrifter som anges i 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I *punkt 1* anges ett grundläggande krav för att regeringen ska få meddela föreskrifter. Det ska på grund av migrationsituationen ha uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Det ska vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Olika orsaker, som rör förhållanden både inom och utom landet, torde kunna utlösa en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. När en situation

har nått sådana proportioner att det finns allvarlig fara för att samhället inte längre förmår att hantera den och när centrala samhällsfunktioner är utmanade får regeringen meddela föreskrifter enligt lagen. Att det ska vara fråga om en "allvarlig fara" innebär att risken i fråga inte behöver ha förverkligats utan att det med en objektiv måttstock finns en sannolikhet för att den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet inom en nära framtid kan komma att äventyras på ett allvarligt sätt. Det som avses är alltså något annat och betydligt allvarligare för samhället som helhet än det som åsyftas med allvarliga störningar av den allmänna ordningen i exempelvis 24 § polislagen (1984:387). I det sistnämnda fallet rör det sig framför allt om kortvariga störningar, till exempel i samband med en s.k. högriskmatch i fotboll eller ordningsstörningar i samband med lokala demonstrationer. Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan variera över tid, beroende på samhällets utveckling och förmåga att hantera allvarliga faror för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. De förhållanden som avses behöver inte finnas i hela landet, det är tillräckligt att faran påverkar hela landet som sådant.

Föreskrifter får meddelas även om det bara är i en viss del av landet som förhållandena är sådana att det föreligger en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

Enligt *punkt 2* måste föreskrifterna dessutom behövas för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter. Det kan exempelvis vara risken att den aktuella migrationssituationen leder till att myndigheterna kan komma att sakna kontroll över vilka som befinner sig i landet och leda till att viktiga samhällsfunktioner är utmanade. Liksom enligt *punkt 1* kan föreskrifter meddelas även om det bara är i en viss del av landet som förhållandena är sådana att rekvisitet är uppfyllt.

Kraven i både *punkt 1* och *punkt 2* måste alltså vara uppfyllda för att föreskrifter ska få meddelas.

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 sex månader i taget så länge faran består.

Paragrafen reglerar hur länge föreskrifter som får meddelas med stöd av 1 § ska få gälla. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Paragrafen innebär att giltighetstiden för föreskrifter med stöd av 1 § inte får vara längre än vad som är motiverat av den uppkomna situationen och inte längre än sex månader. Om faran varar längre, får giltighetstiden förlängas med sex månader i taget så länge faran består.

4 § Om regeringen meddelar föreskrifter enligt 1 § eller förlänger deras giltighetstid, ska regeringen informera riksdagen om det och redovisa hur förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda och den effekt som föreskrifterna bedöms medföra och har medfört.

Paragrafen innehåller regler om en skyldighet för regeringen att informera riksdagen om sådana föreskrifter den antagit. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Regeringen ska informera riksdagen om de föreskrifter den meddelar med stöd av lagen. Det spelar ingen roll om det är första gången under ett visst händelseförlopp som föreskrifterna meddelas eller om det är frågan om en förlängning av redan tidigare meddelade föreskrifter. Riksdagen ska informeras i båda fallen. Det finns ingen formalisering av hur denna information ska lämnas till riksdagen. Det kan till exempel ske genom en skrivelse. Riksdagens eventuella reaktion är inte heller formaliserad och kan ges formen av ett tillkännagivande.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

Ikraftträdandebestämmelsen innebär att lagen träder i kraft den 1 mars 2024.