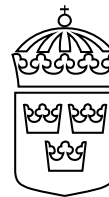


Regeringens proposition

2023/24:62



Tillfälliga förbud att transportera personer utan
giltiga identitetshandlingar till Sverige

Prop.
2023/24:62

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 december 2023

Ulf Kristersson

Andreas Carlson
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

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. Regeringen ges också befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud. Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, ska regeringen få meddela sådana föreskrifter som avses i lagen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Ökade migrationsströmmar	5
4.1	Migrationskrisen 2015	5
4.2	Ett fortsatt oroligt migrationsläge i världen	6
4.3	De tillfälligt återinförda gränskontrollerna	7
5	En permanent möjlighet att vidta särskilda åtgärder bör införas	7
5.1	En ytterligare möjlighet att vidta åtgärder behövs	7
5.2	Den lagtekniska lösningen	9
6	En lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige	10
7	Ikraftträdande	19
8	Konsekvenser	19
8.1	Erfarenheterna av den tidigare regleringen av identitetskontroller	19
8.2	Påverkan på antalet skyddsökande och andra migranter	20
8.3	Allmän ordning och inre säkerhet	20
8.4	Effekter för trafiken och resenärerna	21
8.5	Konsekvenser för miljön	24
8.6	Konsekvenser för det offentliga	25
8.7	Konsekvenser för kommuner och regioner	27
8.8	Effekter för företag	27
9	Författningskommentar	28
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	31
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	32
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	33
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 2023	36

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:62

Regeringens förslag:

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

2 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.

3 Ärendet och dess beredning

Promemorian Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige utarbetades inom Landsbygds- och infrastrukturdepartementet under våren 2023. Promemorian innehåller förslag till en permanent lag med möjlighet för regeringen att i vissa fall vidta särskilda åtgärder för tillfälliga förbud.

Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2023/02926).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 23 november 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet avstyrker att den föreslagna lagen införs.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.

4 Ökade migrationsströmmar

4.1 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 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 resor upp till och med 20 nautiska mil med passagerarfartyg omfattades. 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.”

4.2 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 förhållanden, demografisk utveckling och klimatförändringar. Det stora flertalet migrerar av ekonomiska skäl. Denna utveckling sker också i Europas närområde. Rysslands invasion av Ukraina har fått till följd att Europa befinner sig i den största migrationskrisen sedan andra världskriget. 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. Den 19 oktober 2023 fattade Europeiska unionens råd beslut om att förlänga tillämpningen av det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet till den 4 mars 2025. Det kan inte uteslutas att den tilltagande irreguljära migrationen till EU kommer att medföra en ökad påverkan på Sverige genom att fler personer kommer hit för att söka skydd eller av andra skäl.

4.3 De tillfälligt återinförda gränskontrollerna

Sverige deltar sedan 2001 i Schengensamarbetet, i likhet med flera 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 Schengengränserna), 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 fattades den 9 november 2023 och gäller t.o.m. den 11 maj 2024.

5 En permanent möjlighet att vidta särskilda åtgärder bör införas

5.1 En ytterligare möjlighet att vidta åtgärder behövs

År 2015 infördes en lag om vissa identitetskontroller. Lagen var dock tillfällig och den upphörde att gälla 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 asylsökande 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 skyddssökande 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 skyddssökande 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 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 sådana 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. Åtgärderna 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.

5.2 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 framgå av förordning. De grundläggande bestämmelserna om den eller de åtgärder som ska kunna vidtas bör lämpligen placeras i en ny lag.

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

Regeringens 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 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.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att regeringen ska informera riksdagen, om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen eller förlänger giltighetstiden för sådana föreskrifter.

Remissinstanserna: *Trafikanalys* ställer sig positiv till den föreslagna lagen och anser att bedömningarna i promemorian är rimliga och väl motiverade. *Försvarsmakten*, *Förvaltningsrätten i Linköping*, *Förvaltningsrätten i Luleå*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Trafikverket*, *Transportstyrelsen* och *Tullverket* har inga invändningar i sak mot förslaget men flera av dessa remissinstanser har synpunkter på förslagets utformning.

ForSea AB och *Molslinjen A/S*, *Föreningen Svensk Sjöfart*, *Haparanda kommun*, *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner*, *Miljöpartiet de gröna i SKR:s styrelse*, *Pajala kommun*, *Pendlarklubben Bron*, *Region Skåne*, *Svenska Transportarbetareförbundet – Transport*, *Sveriges Bussföretag*, *Snälltåget AB* och *Sydsvenska Industri- och Handelskammaren* avstyrker förslaget och har synpunkter på förslagets utformning.

Svenska Transportarbetareförbundet – Transport anser att förslaget medför direkta säkerhets- och arbetsmiljörisker för förbundets medlemmar. 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. Förbundet menar att bussförare, tågvårdare och personal på passagerarfartyg ofrivilligt kommer att behöva agera gränspoliser. Förarna saknar utbildning för, kunskap om och befogenheter för det. Synpunkterna stöds av flera remissinstanser, bland andra *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner*, *Regionala Kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten (RKM)*, *SEKO Service- och kommunikationsfacket*, *Sveriges Bussföretag* och *Tåg företagen*.

Därutöver har en rad remissinstanser detaljsynpunkter på förslaget.

När ska åtgärder kunna vidtas?

Den lag som infördes 2015 var tillfällig och upphörde att gälla tre år efter ikraftträdandet. Situationen kan med kort varsel 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 i lag ge regeringen mandat att införa åtgärder som motsvarar 2015 års lag och att lagen bör vara permanent.

Länsstyrelsen i Skåne län menar att det kan behövas ytterligare reglering av inflödet av personer till Sverige, men att det bör ske mycket restriktivt och efter nogsam bedömning. Flera remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Haparanda kommun*, understryker att möjligheten att införa förbud måste göras efter en noggrann bedömning och användas restriktivt. Förbudets påverkan på gränsregionerna måste enligt SKR och kommunen tas i särskilt beaktande.

Den föreslagna lagen bör ta sikte på de mycket speciella situationer som tas upp i avsnitt 5. 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 kunna 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 lagen.

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 och utformningen av eventuella föreskrifter kommer naturligtvis att ske efter noggrant övervägande.

Om det allmänna t.ex. inte längre kan upprätthålla tillräcklig ordning och reda i omhändertagandet av de 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 s.k. skuggsamhälle utanför vår egentliga samhällsgemenskap. Med skuggsamhälle avses här att en grupp utländska medborgare som utan uppehållstillstånd eller annan laglig grund för att stanna i Sverige lever utanför samhällets skyddsnet och ofta utnyttjas på arbetsmarknaden. Det finns även en risk att en tillströmning av människor vars identitet inte kontrolleras kan överväldiga redan hårt belastade myndig-

heter 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 skyddsökande också kommer migranter som inte är skyddsökande och inte har rätt att resa in i landet. Rätten till inresa och vistelse kan bland annat kontrolleras om det har återinförts gränskontroller vid inre gräns. Vid en gränskontroll kan det också göras en bedömning av om en person utgör en fara för allmän ordning eller säkerhet. En större inströmning av människor vid gränsen kan dock även vid en återinförd gränskontroll försvåra urskiljning av personer som kan utgöra ett hot. Om identiteten kan fastställas eller inte är en väsentlig omständighet för den bedömningen. Ett krav på att en identitetskontroll görs innan personer transporteras till Sveriges gräns skulle därför kunna vara 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 5 rör situationen inom migrationsområdet. Föreskrifter bör därför 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. 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 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 t.ex. 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. *Malmö kommun* anser

att förslaget är diffust och borde arbetas igenom mer grundligt. Den föreslagna lagen bör dock, enligt regeringens mening, endast ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en sådan extraordinär situation. De närmare detaljerna kring åtgärderna bör lämnas 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 överträdelse 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. *SJ AB, Svensk Kollektivtrafik* och *Trafikanalys* anser att det bör kunna vara tillräckligt att transportörer kan visa att id-handlingarna har kontrollerats. Oavsett om id-handlingen kontrolleras i samband med ombordstigning vid sista anhalten före gränsen eller när resan inleds går det inte att säkerställa att id-handlingen finns när gränsen passeras. *Sveriges Bussföretag* och *Tågöretagen* invänder mot att en överträdelse ska kunna konstateras utan att det behöver föras någon bevisning i frågan huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna, eller när sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången. Regeringen har förståelse för remissinstansernas synpunkter men delar den bedömning som görs i promemorian. Det föreslagna bemyndigandet bör endast avse sådant som är ändamålsenligt med hänsyn till såväl regleringens syfte som möjligheterna till tillsyn och bevisning. Med anledning av det *Lagrådet* anför om proportionalitet och rättssäkerhet när det gäller förbudet och transportörens kontrollmöjligheter gör regeringen följande bedömning. Den föreslagna lagen får tillämpas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet och föreskrifterna får bara ha en begränsad giltighetstid. 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.

Några remissinstanser, bland andra *Migrationsverket*, *Pendlarklubben Bron* och *SJ AB*, påpekar att förslaget inte beskriver vad som är en giltig identitetshandling. *Haparanda kommun* och *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner* efterfrågar undantag för lokala och regionala kollektivtrafiklinjer vars funktion och konkurrenskraft påverkas negativt av bestämmelserna. Som angetts tidigare 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. Det föreslagna bemyndigandet är brett utformat men behöver inte användas i sin hela omfattning och ger regeringen en möjlighet att ta hänsyn till exempelvis sådana faktorer som remissinstanserna tar upp.

Gränshinderrådet, *SJ AB*, *Svensk Kollektivtrafik* och *Tågforetagen* anser att gränskontroller som innefattar identitetskontroll utgör myndig-

hetsutövning och att det ansvaret inte bör läggas på transportörerna. *SKR* är kritiskt till att det saknas en belysning av alternativet att lägga uppgiften på de statliga myndigheter som redan i dag ansvarar för liknande uppgifter vid inresa till Sverige, vilket bland andra *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner* och *Regionala Kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten (RKM)* instämmer i. *Föreningen Svensk Sjöfart, ForSea AB och Molnlinjen A/S* och Sveriges Bussföretag anser inte att privata verksamheter ska åläggas myndighetsansvar. Enligt *Lagrådets* uppfattning behöver frågan om eventuell myndighetsutövning analyseras redan i det aktuella lagstiftningsärendet. Lagrådet anser detta eftersom regeringen inte kan använda sig av bemyndigandet i den föreslagna lagen om det visar sig nödvändigt att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till transportörerna. Den föreslagna lagen skulle därmed bli verkningslös. 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, jfr avsnitt 4.1. 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 kassabiträde 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.

Med anledning av de synpunkter som framförs om förslagets påverkan på arbetsmiljön kommer, om den föreslagna lagen utnyttjas och föreskrifter meddelas, detta ofrånkomligen att påverka transportföretagen. Personals arbetsuppgifter kan behöva ändras och det kan inte uteslutas att det kommer att uppstå effekter på arbetsmiljön. Möjligheten att vidta åtgärder är dock av sådan vikt att detta förhållande inte kan utgöra hinder mot

förslaget. Föreskrifterna ska dock så långt det är möjligt utformas så att arbetsmiljön för personalen inte påverkas negativt.

Tillsyn och kontroll

Regeringen anser i likhet med vad som föreslås i promemorian att det finns ett behov av tillsyn och kontroll i syfte att se till att de åtgärder som vidtas med stöd av lagen följs. Det föreslagna bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om att till Sverige transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar omfattar en rätt att meddela de föreskrifter som behövs i fråga om tillsyn över att föreskrifterna i ämnet följs. *Kustbevakningen* anser att det är oklart hur tillsynen av bestämmelserna ska gå till. Den mer konkreta utformningen och omfattningen av tillsynen kommer att framgå av de eventuella föreskrifterna.

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. Regeringen delar därför den bedömning som görs i promemorian att det är 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.

Lagrådet anser att den föreslagna regleringen av sanktionsavgifterna inte framstår som vare sig proportionerlig eller rättssäker. Lagrådet påpekar bland annat att det inte framgår om sanktionsavgiften ska tas ut per person eller per transporttillfälle. Regeringen menar dock 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. 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.

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. Tidigare i detta avsnitt har flera remissinstanser, bland andra *Sveriges*

Bussföretag, tagit upp frågan om inte transportörerna bör kunna uppfylla sina skyldigheter genom att t.ex. kontrollera passagerarnas identitetshandlingar långt innan gränsen passeras. Regeringen är medveten om att det i vissa fall kan finnas bland annat praktiska svårigheter att vid passering in i Sverige göra en effektiv kontroll av passagerarnas identitetshandlingar. Regeringens förslag innebär dock att föreskrifterna avser ett förbud att transportera in personer utan identitetshandling i Sverige. 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.

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 gällde att föreskrifter om identitetskontroller skulle få gälla i högst sex månader. Giltighetstiden bör vidare få förlängas under viss tid så länge faran består. En sådan tidsperiod kan naturligtvis variera. Regeringen föreslår därför att föreskrifterna får förlängas med högst sex månader i taget.

EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden

Justitiekanslern, Kommerskollegium och Riksdagens ombudsmän (JO) saknar en närmare analys av förslagets förhållande till unionsrätten. Ett antal andra remissinstanser, bland andra *Miljöpartiet de gröna i SKR:s styrelse*, menar att förslaget riskerar Sveriges internationella åtaganden, såsom barn- och flyktingkonventionerna. Ytterligare flera remissinstanser, bland andra *Pendlarklubben Bron, SJ AB, Snälltågen, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och Tåg företagen*, menar att EU-domstolens dom av den 18 december 2018, *Touring Tours und Travel, C-412/17* och *C-474/17, ECLI:EU:C:2018:1005* utgör hinder för genomförandet av delar av promemorianas förslag. *Lagrådet* hänvisar till dessa mål och till att regeringens förslag endast avser en ramlag där riksdagen ger regeringen mandat att meddela vissa föreskrifter och att om sådana föreskrifter ska meddelas, bland annat de aspekter som remissinstanserna pekar på måste beaktas. Lagrådet anser att frågan om förslagets förenlighet med EU-rätten 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.

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). Nödvändiga åtgärder bör få vidtas i sådana speciella situationer inom migrationsområdet som beskrivs ovan under rubriken En ytterligare möjlighet att vidta åtgärder behövs. Som framgår under rubriken När ska åtgärder kunna vidtas? är syftet med

åtgärderna att vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet kunna upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv. Det handlar således om situationer som är något annat och betydligt allvarigare för samhället som helhet än det som åsyftas med mer generella störningar av den allmänna ordningen. Det handlar således inte om att gränskontrollen har allmänna brister utan om en situation då normalt välfungerande gränskontroll eller andra åtgärder inte bedöms räcka för att kunna upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i landet.

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 kodexen om Schengen-gränserna. 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.

Sammanfattningsvis utgör EU-rätten inget hinder mot den lag som föreslås och inte mot att föreskrifter meddelas med stöd av bemyndigandet i lagen, under förutsättning att de utformas med beaktande av EU-rätten. Inte heller Sveriges internationella åtaganden i övrigt utgör något hinder mot att förslagen i denna proposition antas. Om det uppkommer behov av att meddela föreskrifter i enlighet med det föreslagna bemyndigandet – dvs. att förbjuda transport av personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige – är läget sannolikt också så allvarligt att återinförd gränskontroll vid inre gräns dessutom är motiverat. Införandet av sådana gränskontroller sker då enligt andra regler.

Inte heller andra internationella åtaganden, som FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), bedöms utgöra ett hinder mot ett införande av de föreslagna åtgärderna. Vad gäller asylrätten kan det särskilt konstateras 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. Förslagen i denna proposition strider alltså inte heller mot asylrätten.

Personuppgiftsbehandling

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) påpekar att den föreslagna lagen endast anger ett yttre ramverk för personuppgiftsbehandlingen. IMY anser att det inte är möjligt att göra en bedömning av förslagets påverkan på

enskildas personliga integritet eftersom nästan all personuppgiftsbehandling kommer att regleras i en förordning och det inte framgår vad förordningen kommer innehålla. IMY konstaterar också att det saknas en analys av om konsekvenserna av förslaget innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § 2 stycket regeringsformen som enligt 2 kap. 20 § regeringsformen endast får begränsas genom lag.

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. Förslagen i denna proposition medför således i sig inte någon personuppgiftsbehandling. För det fall regeringen överväger att ta fram författningsförslag som medför personuppgiftsbehandling måste, som IMY påpekar, en bedömning av personuppgiftsbehandlingen och en integritetsanalys göras. I samband med det måste regeringen ta ställning till om 2 kap. 6 § regeringsformen är tillämplig.

7 Ikraftträdande

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några synpunkter.

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

8 Konsekvenser

8.1 Erfarenheterna av den tidigare regleringen av identitetskontroller

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.

8.2 Påverkan på antalet skyddssökande och andra migranter

Regeringens 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte specifikt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: 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. 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, t.ex. 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.

8.3 Allmän ordning och inre säkerhet

Regeringens 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte specifikt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget kommer att ha positiva effekter på möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet om regeringen beslutar om åtgärder med stöd av lagen, eftersom antalet människor som saknar rätt att resa in i landet och som inte medför identitetshandlingar då beräknas minska.

Förbuden mot transport av personer som inte medför identitetshandlingar kan också bidra till att myndigheterna får en bättre kontroll över de personer som reser in i 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 möjlig-

8.4 Effekter för trafiken och resenärerna

Regeringens bedömning: Effekter för trafiken och resenärer uppstår först om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen, vilket så som redogörs för i avsnitt 6 sker om det enligt regeringens bedömning 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. I en sådan situation kan införandet av föreskrifter om förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige leda till 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. 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bland andra *Föreningen Svensk Sjöfart*, *Kommerskollegium*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Malmö kommun*, påpekar att arbetsmarknad, företag och gränspendlare påverkas negativt även av tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige. Flera remissinstanser, bland andra *Länsstyrelsen i Skåne län*, påpekar också att förslaget kommer att innebära ökade kostnader för företagen och att det i slutändan drabbar resenärerna. *SJ AB* och *Trafikverket* påpekar att järnvägstrafiken kommer att påverkas om regeringens bemyndigande utnyttjas. Trafikering och sannolikt även infrastruktur kommer att behöva anpassas utifrån nya förutsättningar. *Trafikanalys* konstaterar att analysen av förslagets konsekvenser i vissa avseenden kan vidareutvecklas och tydliggöras. Det saknas ett resonemang om hur trafiken och resenärerna kommer att påverkas av vilken typ av busstrafik som bedrivs i gränsområdena, dvs. linjetrafik, beställningstrafik och lokaltrafik. *SJ AB* påpekar också att ägaren till plattform i Köpenhamn i mars 2022 meddelade att man inte tillåter gränskontroller på sin plattform och såvitt *SJ* erfar gäller detta även i dag. I korthet innebär detta att en tillämpning av lagen riskerar att leda till att tågtrafiken mellan Danmark och Sverige upphör. *ForSea AB* och *Molslinjen A/S* menar att förslaget innebär stora kostnader och tappad omsättning, på lång och kort sikt. Förslaget leder också till en snedvriden konkurrens.

Tågtrafiken

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 kör två–tre Intercitytåg per dag mellan Köpenhamn och Ystad som ansluter till färjetrafiken till Bornholm. Både SJ AB och Snälltåget kör nattåg 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 frekventa avgångar. För närvarande trafikeras sträckan Malmö–Köpenhamn Österport med avgångar var 10:e minut i högtrafik och var 15:e minut i lågtrafik.

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, exempelvis i form av förlängda restider.

Under perioden av identitetskontroller 2016–2017 genomfördes kontroller vid perrongen i Kastrup för Öresundstågen. Detta innebar 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 bytte 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.

Busstrafiken

Regeringen kan också utnyttja bemyndigandet på busstrafiken till Sverige. Även för busstrafiken är det framför allt transporterna över Öresundsbron som står för den stora andelen av gränsöverskridande busstransporter till Sverige.

Ärligen 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

Passagerarfartygstrafiken

Om regeringen utnyttjar bemyndigandet på samma sätt som enligt den tillfälliga regleringen 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, kommer den som utför transporten sannolikt att vilja kontrollera passagerarnas identitetshandlingar innan transporten till Sverige genomförs, dvs. innan gränsen till Sverige passeras. Beroende på vilka transportslag som föreskrifterna kommer att omfatta 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. Biljetten för en tågresor är dock inte alltid personlig. SJ AB använder t.ex. personliga biljetter när biljettpriset är rörligt, dvs. varierar beroende på när biljetten köps, medan biljetter till fast pris är operonliga. Vid lokal trafik av pendlingskaraktär, med täta avgångar, är bruk av operonliga 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.

Kontroll av identitetshandlingar på tåg kan antingen göras före eller i samband med ombordstigning. Om kontrollen sker i samband med ombordstigning på tåget, kan kontrollen bli särskilt personalkrävande.

Kostnaden för identitetskontroll i samband med ombordstigning på tåg kan generellt sett bli högre jämfört med busstrafiken. 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.

Det kan inte heller uteslutas att hanteringen kan leda till förseningar i trafiken och att tidtabeller behöver justeras. Genom personalökningar kan transportörerna emellertid själva minska risken för förseningar.

Inom busstrafiken används ibland passagerarlistor, t.ex. 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 rutin bedöms kunna förenas med förhållandevis snabb identitetskontroll.

Många busstransporter utgörs av s.k. gruppresor 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 dock 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.

Utän 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 kan det också vara 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. Relativt sett är det enklare att åstadkomma en kostnadseffektiv kontroll av identitetshandlingar i buss- än i tåg- och färjetrafiken.

Även om transportörerna skulle välja att öka sin bemanning kan det inte uteslutas att det kan 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.

8.5 Konsekvenser för miljön

Regeringens bedömning: Konsekvenserna för miljön blir små.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: 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.

Regeringens bedömning: Det är svårt att uppskatta storleken på de statsfinansiella effekterna. Om regeringen meddelar föreskrifter enligt den föreslagna lagen som medverkar till ett ordnat mottagande, bör de 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 att leda till krav på ersättning från staten.

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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland *Polismyndigheten* och *Transportstyrelsen*, uppger att det är svårt att beräkna hur eventuella föreskrifter kommer att påverka ekonomin för myndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning

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 skyddsökande och övriga migranter bättre förutsättningar att bedriva sina verksamheter. Om regeringen genom föreskrifter beslutar om sådana 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 att de får 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 transportörerna till följd av de krav på identitetskontroller som fanns 2016–2017 kompenserades ur statskassan för de kostnadsökningar som kontrollerna medförde med totalt 261 miljoner kronor i ersättning (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 leder till minskade skatteinkomster.

Statliga myndigheter och domstolar

Förslagen i denna proposition 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.

Pendlarklubben Bron menar att det är fullt möjligt att uppnå alla promemorians uppställda mål på annat sätt, nämligen genom den redan existerande tillfälliga inre gränskontroll som funnits på plats alltsedan november 2015. Även *Gränshinderrådet* hänvisar till möjligheten med inre gränskontroll inom ramen för Schengenkodexen. 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 mycket ansträngd situation och svåra prioriteringar för myndigheten. De nu föreslagna åtgärderna skulle troligtvis innebära att Polismyndigheten skulle åläggas att kontrollera att transportörerna uppfyller sina skyldigheter. Det skulle i så fall innebära att Polismyndigheten behöver fördela personalresurser till detta. Förslaget kan således komma att kräva omprioriteringar inom myndigheten som i sin tur kan medföra att annan brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet skulle påverkas. I en situation där det förekommer en allvarlig risk för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet kan införande av identitetskontroller samtidigt medföra en lättnad för Polismyndigheten.

Även *Tullverket* och *Kustbevakningen* skulle kunna få en viss ökad arbetsbörda eftersom Polismyndigheten kan ges möjlighet att begära handräkning för att utföra kontroller. Förslaget 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 skulle bemyndigas 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 eftersom 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 bör 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 t.ex. andelen inlämnade identitetshandlingar under asylprocessen, något som även underlättade arbetet med verkställighet beträffande av- och utvisningsbeslut.

Om färre människor söker skydd medför det färre 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.

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Pajala kommun* anser att förslaget bör övervägas noggrant för att inte skapa ytterligare problem i gränsregioner och gränsorter samtidigt som det blir ett trubbigt verktyg mot reella hot.

Flera remissinstanser, bland andra *Gränshinderrådet*, *Haparanda kommun*, *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner* och *Pajala kommun*, anser att gränssamarbetet inte gagnas av ytterligare hinder mot den gemensamma tillväxten.

Skälen för regeringens bedömning: De kommuner och regioner som i första hand kommer att bli berörda är kommuner som ligger i närheten av eller som har 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, beroende på hur det avtal som reglerar trafiken ser ut, 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. 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.

8.8 Effekter för företag

Regeringens 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 genom att intäkterna då minskar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bland andra *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Kommunförbundet Norrbottens Kommuner*, *SKR*, *Svensk Kollektivtrafik* och *Sveriges Bussföretag*, förutsätter att staten fullt ut kompenserar de kostnadsökningar som förslaget leder till, framför allt för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna.

Skälen för regeringens bedömning*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 av personer utan giltig identitetshandling.

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 och Öresundstågen minskade på turtätheten.

Det kan heller inte uteslutas att vissa tågpassagerare kan, om det visar sig vara svårt att genomföra en 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.

Kontrollen av identitetshandlingar för alla passagerare som reser med fartyg som kan komma att omfattas av de föreslagna bestämmelserna kommer att kräva en ny form av hantering vid hamnarna och terminalerna på en ofta begränsad tid. De personalresurser som kan behövas påverkas av hur mycket av kontrollen som kan skötas elektroniskt. 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 behöver upprättas någon form av uppsamlingsområde i terminalerna.

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 utökat resurs- och personalbehov för hamnen, myndigheter och andra aktörer vid och omkring hamnarna. Köbildning kan även generera förseningar för godstransporter som färdas med fartygen och påverka hela transportkedjan.

9 Författningskommentar

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

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.

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 5 och 6.

Bemyndigandet i *första stycket första punkten* 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. Vidare kan bemyndigandet användas även till att meddela föreskrifter om exempelvis tillsyn och kontroller. En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet är att förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda.

Bemyndigandet i *första stycket andra punkten* 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 t.ex. vara fråga om åtgärder för att hindra ett fordon fortsatta färd i syfte att framtvunga 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 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.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att regeringen ska meddela sådana föreskrifter som anges i 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första punkten* anges ett grundläggande krav för att regeringen ska få meddela föreskrifter. Det ska på grund av ett förhållande som uppkommit inom migrationsområdet ha uppstått 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, t.ex. 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 *andra punkten* måste föreskrifterna dessutom behövas för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter. Det kan exempelvis vara risken att den aktuella situationen inom migrationsområdet 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 första punkten 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 första och andra punkterna 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 högst 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 6.

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 högst sex månader i taget så länge faran består.

Ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter kan prövas enligt föreskrifterna även efter det att giltighetstiden för dessa har gått ut om förfarandet har inletts dessförinnan.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

Ikraftträdandebestämmelsen innebär att lagen träder i kraft den 1 mars 2024. Övervägandena finns i avsnitt 7.

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.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser inkom med yttranden: ForSea AB och Molslinjen A/S, Föreningen Svensk Sjöfart, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Luleå, Haparanda kommun, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pajala kommun, Polismyndigheten, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän – JO, SJ AB, Snälltåget AB, Svensk Kollektivtrafik, Svenska Transportarbetareförbundet – Transport, Sveriges Bussföretag, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket och Tåg företagen.

Därutöver inkom Dansk Erhverv, Greater Copenhagen, Gränshinderrådet, Kommunförbundet Norrbottens Kommuner, Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö kommun, Miljöpartiet de gröna i Sveriges Kommuner och Regioners styrelse, Pendlargruppen Bron, Rederierna i Finland rf, Regionala Kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten (RKM), Seko Service- och kommunikationsfacket, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren och en privatperson med yttrande.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att svara: Region Stockholm, Skånetrafiken, Stena Line, Stockholms universitet, Sundsbussarna och Västra Götalandsregionen.

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 sex månader i taget så länge faran består.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2024.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-12-08

Närvarande: F.d. justitierådet Mari Andersson samt justitieråden Kristina Svahn Starrsjö och Eric M. Runesson

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitets-handlingar till Sverige

Enligt en lagrådsremiss den 23 november 2023 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Susanna Broms.

Förslaget föranleder följande yttrande.

I lagrådsremissen 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 identitets-handlingar till Sverige. Regeringen ges också befogenhet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot ett sådant förbud. Regeringen ska få meddela de föreskrifter som avses i lagen 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.

Föreskrifterna ska således avse ett förbud mot att transportera personer som saknar identitetshandlingar. Detta till skillnad från bemyndigandet i lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet, där det föreskrevs en skyldighet att utföra identitetskontroller. Även om transportören kontrollerat identitetshandlingarna innan transporten påbörjades är alltså avsikten att en sanktionsavgift ska påföras transportören om den transporterade personens identitets-handlingar inte finns kvar vid ankomsten till Sverige. Skälet till detta uppges vara att föreskrifterna bör utformas med hänsyn till vad som är möjligt att effektivt kontrollera vid en svensk tillsyn. I remissen anförs att tillsynsmyndigheten då på ett enklare sätt än enligt de tidigare bestämmelserna kan konstatera att förbudet att transportera personer utan identitetshandlingar har överträtts. En överträdelse skulle således kunna konstateras utan att det behöver föras någon bevisning om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingarna eller, när sådan kontroll har skett, 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 gräns-övergången. Transportören kan alltså 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 transport-

tillfälle. En sådan reglering framstår inte vare sig som proportionerlig eller rättssäker.

Prop. 2023/24:62
Bilaga 4

Under remissbehandlingen har ett flertal instanser framfört att gränskontroller som innefattar identitetskontroll utgör myndighetsutövning och att det ansvaret inte bör läggas på transportörerna. Som svar på detta anför regeringen 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. Detta eftersom, om det visar sig nödvändigt att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till transportörerna, regeringen inte kan använda sig av bemyndigandet i den föreslagna lagen och den därmed blir verkningslös. I samband härmed bör även analyseras om förslaget förutsätter att svensk myndighetsutövning ska ske i andra länder och hur den frågan i så fall ska hanteras.

EU-domstolen har i målen C-412/17 och C-474/17 prövat lagligheten av en polislednings beslut att vid äventyr av vite förbjuda vissa transportörer att till Tyskland transportera tredjelandsmedborgare som saknade pass och uppehållstillstånd. Flera remissinstanser har gjort gällande att EU-domstolens domar utgör hinder för genomförande av delar av promemorians förslag. Regeringen anför som svar på detta att förslaget endast avser en ramlag där riksdagen ger regeringen mandat att meddela vissa föreskrifter och om sådana föreskrifter ska meddelas, måste bland annat de aspekter som remissinstanserna pekar på beaktas. Lagrådet anser 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.¹ 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.

Sammanfattningsvis avstyrker Lagrådet att den föreslagna lagen införs.

¹ Se bl.a. Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen*, en kommentar, fjärde upplagan s. 194 och Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, tredje upplagan s. 119 ff.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Andreas Carlson

Regeringen beslutar proposition Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige