

**Datum**

2023-10-13

Mottagareli.remissvar@regeringskansliet.seli.transport.remissvar@regeringskansliet.se**Vår beteckning:** SJCM-2023-0001-030**Ert diarienum:** LI2023/02926**Handläggare**

Gunnar Alexandersson

Tel. 070-003 69 77

E-post: gunnar.alexandersson@sj.se

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

SJ AB (SJ) har tagit del av rubricerad promemoria från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet (dnr LI2023/02926) och lämnar synpunkter i detta yttrande. En del av synpunkterna har tidigare (2023-09-28) lyfts i ett brev till infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson. Vidare har SJ i ett tidigare yttrande (2022-03-18), som svar på ett liknande förslag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina, fört fram liknande synpunkter.

Inledningsvis vill SJ poängtera att vi förstår att det i en situation där det anses föreligga en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet kan krävas särskilda åtgärder, i form av exempelvis kontroller av identitetshandlingar i samband med gränspassage. SJ är öppet för att på olika sätt samverka med de myndigheter som då skulle behöva bedriva en utökad verksamhet på detta område. SJs huvudinvändning mot lagförslaget är att det är orimligt att i ett sådant läge ålägga transportörer uppgifter som otvetydigt utgör myndighetsutövning och som transportörerna saknar kompetens för att utföra. Vi menar dessutom att lagförslaget varken tagit tillräcklig hänsyn till tidigare negativa erfarenheter från migrationskrisen eller dagens möjligheter för transportörer att faktiskt genomföra identitetskontroller. Vidare förefaller förslaget inte vara i överensstämmelse med EU-rätten. Dessa och andra synpunkter utvecklas närmare nedan.

Nygamla regelverk med orimliga krav på transportörerna

Regeringens lagförslag påminner om det regelverk som i all hast togs fram i samband med flyktingkrisen 2015, samt om det förslag till ny lag och förordning som togs fram i mars 2022, men som övergavs när det stod klart vilka konsekvenser det skulle leda till för trafiken över Öresundsbron. Med tanke på den tunga kritik som



tidigare framförts anser SJ att det är förvånande att regeringen väljer att i huvudsak upprepa tillvägagångssättet. Ansvaret för kontroll av identitetshandlingar föreslås läggas på transportörer i samband med inresa till landet, trots att detta utgör en tydlig myndighetsutövning. Eller för att citera promemorian (sid 5): *"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."* SJ menar att det endast är sådana myndigheter som har den kompetens och de verktyg som krävs för att t.ex. bedöma äkthet och giltighet av ett brett spektrum av identitetshandlingar. Det är inte rimligt att transportörer ska utföra polisiära uppgifter och dessutom stå för de kostnader som är förknippade med detta.

Orimligheten förstärks av att det i den nya lagtekniska konstruktion som nu föreslås – formulerad som ett förbud mot att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige – kommer det inte längre att räcka för en transportör att visa att en identitetskontroll har genomförts, om någon med en ogiltig identitetshandling slinker igenom. Så fort någon person kommer till landet och visar sig ha en ogiltig identitetshandling har transportören per definition överträtt förbudet, oavsett vilka åtgärder som genomförts. Transportören riskerar då ett vite på 30.000-250.000 kronor, där det för övrigt är oklart om det gäller per tillfälle eller med något annat som beräkningsgrund. SJ anser att det är närmast stötande att denna lagtekniska konstruktion motiveras med att den gör det tydligare när det skett en överträdelse och att det blir enklare för svenska myndigheter att utöva tillsyn:

"Föreskrifterna bör utformas med hänsyn till vad som är möjligt att effektivt kontrollera vid en svensk tillsyn och så att eventuella överträdelser kan beivras. --- 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." (sid 10-11)

SJ konstaterar att den sistnämnda meningen innebär att t.o.m. i det fall där en person haft en giltig identitetshandling vid ombordstigning, men sedan gjort sig av med den, är det ändå transportören som anses ha brutit mot förbudet. Det är fullständigt orimligt.

Tidigare erfarenheter och konsekvensbedömning

Promemorian är ofullständig i sin beskrivning av effekterna för transportörerna av att låta dessa sköta kontrollen av identitetshandlingar 2016-2017. Som SJ framfört tidi-



gare fick åtgärderna starkt negativa effekter för såväl transportörer som resenärer. SJ hade betydande svårigheter att etablera en hantering som mötte kraven. Som en konsekvens av detta tvingades vi under en period att helt avveckla snabbtågstrafiken till och från Köpenhamn och i över ett års tid stannade inte SJs snabbtåg vid Kastrups flygplats. För att kunna hantera kontrollerna fick SJ hyra in vaktbolag som genomförde kontroller på Köpenhamn H och sedermera även på Kastrup. Sammantaget medförde detta extrakostnader på ca nio miljoner kronor och mångdubbelt mer i förlorade intäkter. Många resenärer valde andra färdmedel än tåg. Exempelvis minskade resandet med SJs snabbtåg till/från Köpenhamn med i genomsnitt 28% under 2016.

Hösten 2023 kör SJ sammanlagt fem snabbtåg per dag till och från Köpenhamn och därtill körs ett nattåg per dygn till och från Hamburg/Berlin. Våren 2024 planeras för sju dagliga snabbtåg i bägge riktningarna samt ett nattåg. Till och från Oslo i Norge (som också skulle omfattas av identitetskontrollerna) körs fem tåg per dag. Vid ett införande av lagförslaget och en tillämpning i enlighet med promemorian, är det, särskilt mot bakgrund av tidigare erfarenheter, tveksamt om SJ kommer att köra denna gränsöverskridande trafik i någon större omfattning.

Till skillnad från våren 2022, och i likhet med läget 2016-2017, kör SJ inte regionaltågen över Öresund. Vi vill ändå poängtera att konsekvenserna för denna trafik och dess resenärer, främst arbetspendlare, kan förväntas bli stora. Även med de lösningar som över tid utvecklades 2016-2017 halverades antalet avgångar i rusningstid över Öresundsbron och även på sträckan Köpenhamn – Kastrup och omvänt tvingades DSB till 50% reducering av avgångarna. Kontrollen av identitetshandlingar på Kastrup medförde 20-30 minuters försening för resenärer med destination i Malmö närområde, medan resenärer med destination norr om Lund blev mer än 60 minuter försenade. Tågen gick överfulla p.g.a. reduceringarna. Dessa konsekvenser blev följden trots det arbetssätt som etablerades och bemanningen på Kastrup. Som SJ poängterar nedan är dåvarande lösningar sannolikt inte längre genomförbara.

Som möjliga konsekvenser av det aktuella förslaget nämner promemorian ökade kostnader för exempelvis bemanning, högre biljettpriser, förseningar och inställda turer, men nyttjar inte de erfarenheter som SJ redovisat tidigare och även upprepar ovan. Det sägs i stället att *"försenings- och inkomstbortfallsrisken för tågtrafiken är svår att uppskatta"* (sid 18). Det förs också ett resonemang om att det inom tågtrafiken är *"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."* SJ håller inte alls med om denna bedömning. Så länge de sittplatser som används på ett SJ-tåg med platsbokning överensstämmer med bokningsläget gör SJs ombordpersonal inte längre någon regelrätt biljettvisering. Att från det läget övergå till att genomföra identitetskontroll på samtliga passagerare skulle definitivt vara betungande. Till detta kommer de ökade



säkerhetsrisker som sådana kontroller medför för personalen. För den trafik som i dag inte tillämpar platsbokning med personliga biljetter, och som utgör den helt dominerande trafiken över Öresund, medför identitetskontroller givetvis en ännu större påverkan på verksamheten och resenärerna.

Tillkommande svårigheter vad gäller praktiskt genomförande

Förslaget i promemorian förutsätter att tåg företag utför kontroll av identitetshandlingar *”före eller i samband med ombordstigning”* (sid 17) och hänvisar till att under perioden av identitetskontroller 2016-2017 genomfördes kontroller vid perrongen i Kastrup. Som SJ påpekat i tidigare brev till tidigare infrastrukturminister Tomas Eneroth och nuvarande infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson, är den lösningen för identitetskontroll inte längre möjlig. Plattformsägaren Sund & Belt meddelade i mars 2022 att man inte tillåter gränskontroller på sin plattform och så vitt 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.

Bristande EU-rättslig grund

I promemorian sägs vidare att *”Det EU-rättsliga regelverket... inte [utgör] ett hinder mot förslagen i denna promemoria”* (sid 13). I själva verket finns det ett prejudikat från EU-domstolen som med stor sannolikhet gör att lagförslaget står i strid med EU-rätten, åtminstone vad gäller transportörers skyldighet att genomföra identitetskontroller mellan Danmark och Sverige. Det gäller mål C-412/17 och mål C-474/17, mellan å ena sidan två bussresearrangörer och å andra sidan Förbundsrepubliken Tyskland (företrädd av den federala polisedningen) som prövade lagligheten i den federala polisedningens beslut att vid äventyr av vite förbjuda transportörerna att till Förbundsrepubliken Tyskland transportera tredjelandsmedborgare som saknar pass och nödvändiga uppehållstillstånd.

Utfallet i EU-domstolens prövning blev att *”Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken samtliga transportföretag som bedriver busstrafik på gränsöverskridande linjer inom Schengenområdet med bestämmelseort i denna medlemsstat före passagen av en inre gräns ska kontrollera passagerarnas pass och uppehållstillstånd.”* Hela domslutet är tillgängligt här <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0412>

EU-domstolen har förvisso endast prövat lagstiftning som ålägger *bussföretag* en skyldighet att genomföra pass-/identitetskontroll – eftersom frågan formulerades så av den nationella domstolen – men SJ kan inte se att den skulle kunna komma till en annan slutsats i fråga om motsvarande skyldighet för tåg företag.



Otydligheter i regelverket

Precis som vid tidigare lagstiftning på detta område görs det inte tydligt vad som menas med en godkänd identitetshandling. Det sägs i själva verket ingenting alls om detta. Detta gör det ännu orimligare att kräva av transportörerna att bedöma vad som är en giltig eller ogiltig identitetshandling, särskilt med tanke på de många olika internationella varianter av handlingar som kan förekomma.

Lagförslaget anger inga undantagsbestämmelser, inte ens vad gäller transporter av barn. SJ tolkar detta som att vi skulle behöva avvisa alla minderåriga personer utan identitetshandling, oavsett om de reser i sällskap med förälder med giltiga handlingar eller inte och oavsett om de kan förmodas vara migranter eller inte. Detta kan få orimliga konsekvenser. SJ skulle behöva välja mellan att agera ansvarsfullt gentemot dessa resenärer och betala viten, eller att följa regelverket.

SJ och andra aktörer måste också respektera *"tillämplig dataskyddsreglering"* (sid13) vid identitetskontrollerna, men det ges ingen närmare vägledning om hur detta ska gå till. Det framgår inte heller om efterlevnaden av lagen, i sin föreslagna konstruktion, faktiskt innebär tillkommande krav för transportörer vad gäller behandling av personuppgifter.

Monica Lingegård
VD SJ AB