



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: LI2023/02926

Angående ”Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige”

Sydsvenska Handelskammaren vill anföra följande med anledning av rubricerad promemoria.

- Regeringen bör inte gå vidare med förslaget eftersom det bryter mot EU-rätten som är införlivad i svensk lag.
- Förslaget kommer att exponera Sverige för stämning i EU domstol och skadestånd, eftersom det finns flera rättsfall där stater fällts för sådana handlingar som föreslås och förslagets bärande idé är en semantisk glidning från att kräva ID-kontroll till att förbjuda transport av personer utan ID kommer sakna rättlig verkan, inte minst som promemorian själv är fokuserad på kontrollerna.
- Vi bedömer vidare att förslaget strider mot konventioner Sverige förbundit sig att följa (EUF/FEUF)
- Förslaget är kontraproduktivt i förhållande till sina syften, men skadligt för Sverige polisärt eftersom det binder resurser utan effekt och ekonomiskt eftersom det skadar svenskt näringsliv och arbetsmarknad.
- Förslaget innebär att Sverige i praktiken upphäver Schengen och är liktydigt med ett utträde.

Handelskammaren utvecklar dessa slutsatser nedan och kommenterar även delar av promemorian som presenterar förslaget.

Bakgrund

Sverige är anslutet till Schengen sedan 2001. Under 2004 presenterades en offentlig utredning som kartlägger och klarlägger Schengen och hur Sverige kan förhålla sig till Schengen - SOU 2004:110 Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll.

Promemorian hade vunnit på kontakt med detta viktiga bakgrundsmaterial då beskrivningen tyder på vissa missförstånd. SOU 2004:110 går igenom regelverket tydligt och lyfter fram brister i svensk hantering av regelverket, liksom en rad förslag som dock inte ännu implementerats.

Det är i sammanhanget värt att påminna om något av detta inför regeringens fortsatta arbete med frågan.

Sedan 2001 får inre gränskontroll genomföras i hela landet. Det finns en uppfattning att gränskontroll är något som endast skall ske vid något vagt definierat område nära landets gränser ”gränsnära zoner”. Så är icke fallet inom Schengen, och i Sveriges fall är en sådan definition dessutom nära nog en praktisk omöjlighet eftersom samtliga storstadsregioner har kommungräns med intensiv trafik mot utlandet (Malmö, Göteborg, Stockholm är alla hamnstäder).

Schengens syfte är också ökad brottsbekämpning genom samverkan med grannländer. Sverige har bland annat ett avtal om sådant samarbete med Danmark och initiativ att aktivt adressera illegal migration eller gränsöverskridande brottslighet hade vunnit på att återbesöka, utöka och investera i dessa relationer. Sådana insatser har förutsättningar att ge effekt och stöder Schengens syfte.

Dessa påpekanden är relevanta inte minst mot bakgrund av att de olagliga obligatoriska kontroller vid svensk gräns som genomfördes 2015–2016 var uppseendeväckande ineffektiva.

Ett exempel kan hämtas från gränsregion Syd inom Polisen. [Statistik för helåren 2016 och 2017](#) gav vid handen följande. I hela Sverige lagfördes totalt 10 200 brott mot vapenlagen dessa år. Polisen genomförde årligen omkring 800 000 kontroller per månad i svenska hamnar och på Öresundsbron. Bokförda brott mot vapenlagen som resultat av alla dessa kontroller – ca 20 miljoner insatser – summerades dessa år till fyra stycken, två per år.

Denna statistik är numera inte längre tillgänglig men visar att effektiviteten i insatsen är mycket begränsad. Alla former av gränskontroll binder polisära resurser, antingen genom att polisen genomför kontroll (art. 29-kontroll), eller genom att verifiera att kontroll genomförts av transportör (ID-kontroll). Detta visar att gränskontroll är konkret och markant kontraproduktivt eftersom det binder polisära resurser till verksamhet som saknar resultat.

Promemorians syfte är att lägga fram förslag om en lag som har ett snävare syfte än undantag enligt art. 29 och siktar på civil trafik, främst kollektivtrafik. Kontroll av denna trafik saknar helt relevans för brottsbekämpning. Men avsaknaden av relevans för våldsbrott bör ändå framhållas i sammanhanget eftersom promemorian berör brottsbekämpning (även det skall

medges att det är oklart om promemorian argumenterar för att kontroller verkligen påverkar brottslighet av detta slag).

Syftet är desto tydligare avseende att det skall påverka illegal migration.

[När det gäller avvisningsbeslut baserade på personer som identifierats genom gränskontroll handlar det om ett par hundra fall per månad.](#) Majoriteten av tusentalet månatliga avvisningar kommer i stället från gränskontroller som sker inom Sverige – alltså de som inte sker vid gränsen utan efter professionellt polisarbete runt om i Sverige. Bland annat gör polisen arbetsplatsinspektioner. Även här är alltså kontrollerna resursmässigt ineffektiva.

Promemorians utvärdering av tidigare ID-kontroller

Promemorian gör inte klart om genomgången av effekter av tidigare ID-kontroller berör just dessa eller även besluten om tillfällig gränskontroll enligt art. 29. Den är därtill väldigt ofullständig, men vi nöjer oss med att lyfta fram några kända och uppenbara aspekter.

1. Effekt på migration

En rad omständigheter talar för att de ID-kontroller som genomfördes i Sverige 2015–2016 saknade effekt på migration.

Eftersom promemorian inte tar upp det bör det påminnas om att EU slöt ett avtal med Turkiet 18 mars 2016 (alltså våren 2016) som satte stopp för migrationen. Detta är det huvudsakliga skälet till att strömmarna till Norden avtog. Avtalet med Turkiet ledde till att det inte kom in fler personer till Schengenområdet som kunde ta sig till Sverige. Därför kom det inte heller personer över svenska gränser. Det var alltså inte svenska regeringens agerande utan EU:s som hade faktisk påverkan på situationen.

EU har genomfört ytterligare kraftfulla insatser för att stärka Schengens yttre gräns sedan 2015.

- Frontex har utökats till en stående styrka på 6 500 personer och till 2027 tillkommer ytterligare 3 500 till sammanlagt 10 000 personer.
- Avtal har slutits med närmare tio länder vid yttre gräns, inklusive länder i norra Afrika.
- Sedan 2015 och till 2022 har yttre gräns förstärkts och EU har adderat 1 700 km mur/staket vid yttre gräns till sammanlagt över 2 000 km landgräns som också är bevakad med beväpning.

Detta är insatser som har förutsättningar att effektivt påverka den fråga regeringen tar upp i promemorian. Då dessa åtgärder innebär att migranter inte kommer till svensk landgräns, faller också själva grunden för beslutet.

2. Effekter för brottsbekämpning

Sedan 2015 har Sverige i en period haft ID-kontroller och sedan dess kontroller enligt Schengens art. 29 om tillfälliga kontroller. I en utförlig rapport har Brå utvärderat grov kriminalitet och denna har ökat markant sedan 2012, alltså några år innan kontrollerna infördes¹. Sedan 2012 har det skett en successiv stegring. Denna stegring är unik för Sverige.

Den som vill hävda någon form av övergripande samband mellan gränskontroll och denna typ av brott tvingas konstatera att riktningen på sambandet i så fall är negativt. Eftersom kontrollerna binder polisiära resurser, kan man anta ett sådant negativt samband eller i bästa fall meningslösa i detta hänseende.

3. Effekter på svensk ekonomi

Handelskammaren bilägger en trafikanalys av Sweco, som också bedömer ekonomiska aspekter, och en ekonomisk analys av professor Martin Andersson, Blekinge Tekniska Högskola, BTH, om effekterna av gränskontroller.²

Sweco har på Handelskammarens uppdrag bedömt effekten för trafiken.

Professor Martin Andersson, Lunds universitet och BTH, har bedömt effekten för Malmö kommuns arbetsmarknad av den minskade tillgängligheten till regionens samlade arbetsmarknad. Baserat på dessa kalkyler innebär kontrollerna förluster för samhället på 1,5 miljarder kronor per år för Öresundsregionen i förhållande till 2015 års trafik.

För att ge en uppfattning om storleken på beloppet som jämförelse, så motsvarar det mer än den samlade svenska musikexporten de senaste åren och är mer än dubbelt så mycket som statens samlade anslag till ekobrottsmyndigheten.

Ytterligare analyser finns tillgängliga som alla pekar i samma riktning.³

Det skall påpekas att ID-kontrollerna är den typ av kontroll som har störst negativ påverkan och innebär 2015 och 2016 till att pendling och tät trafik Sverige-Danmark blev omöjlig.

I dag finns möjlighet till gränskontroll (art. 29) men dessa genomförs, som bekant, inte i praktiken. Men eftersom tidtabeller i form av väntetider på perrong och färre avgångar måste anpassas till möjligheten att genomföra kontroll, så är kontrollernas inverkan på rörligheten permanent. Öresundsbron har kapacitet att hantera 12 tåg per timme och riktning, men gränskontrollerna innebär ett tak på halva denna kapacitet.

Bertelsmann stiftung har analyserat en situation där Schengen helt upphör vilket skulle medföra en omfattande kostnad för EU och svensk ekonomi som knappast är hanterbar.

¹ [Rapport 2021:8](#) Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder

² Se bilaga 1. *Ekonomiska konsekvenser av ID-kontroller*

³ [Rapport](#) Dansk Erhverv och Sydsvenska Handelskammaren, *Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt*

4. Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Promemorian framlägger ingen analys av hur förslaget relaterar till EU:s rättssystem. Den korta skrivningen om detta dock sakligt felaktig, eftersom EU:s rättssystem vilar på en fördragstext vars praktiska tolkning formas genom domstolsavgöranden i EU:s domstol (EUCJ).

Exakt den typ av förslag som promemorian framlägger är behandlad av EU:s högsta domstol vid flera tillfällen. Därtill är den typ av art. 29-kontroller som pågår i Sverige också avgjorda i domstol.

Regeringens idé med lagförslaget är i grund och botten en semantisk förflyttning. I stället för att uttryckligen kräva kontroll av ID, så förbjuder den föreslagna lagen transport av personer utan ID, men inte i sig att kontroller sker.

Men som framgår nedan så träffar såklart de domar som redan finns även en omformulerad lag med samma syfte som tidigare ID-kontroller.

Det domarna vänder sig mot är att de har verkan på medborgares rätt till fri rörlighet (som även Justitiekanslern, JK, konstaterat är fallet) och på företag med ”regular cross-border service”.

Rättsläget avseende ID-kontroller

Enligt artikel 32 i Schengenförordningen är det de bestämmelser som återfinns i Avdelning II av Schengenförordningen som är tillämpliga om tillfälliga gränskontroller vid inre gränser återinförs. Avdelning 11 föreskriver inte transportörsansvar vid utförande av ID-kontroller. Inte heller ger Schengenförordningen en medlemsstat, Sverige i det här fallet, möjlighet att införa skyldighet för transportörer att utföra ID-kontroller vid internationella gränser.

En dom i ett helt parallellt fall gjorde redan 2015 klart att så är fallet. Tjeckien hade lagstiftat om ID-kontroller vid flygtrafik inom Schengen och 2014 klargjorde Kommissionen att detta inte är förenligt med rättsläget. Tjeckien ändrade då regelverket, så att det endast applicerades vid flighter från icke-Schengenländer.

Detta åberopades i den JK-anmälan som Handelskammaren inlämnade (bilaga 2). I sitt yttrande konstaterade JK följande:

”Det kan ifrågasättas om id-kontrollförordningarna är förenliga med Schengenregelverket, eftersom effekterna av förordningarna är att det sker systematiska kontroller av resenärer som i hög grad liknar de kontroller som ska ske av resenär som reser in i Schengenområdet från tredje land.”

Sedan dessa har rättsläget ytterligare klargjorts genom det så kallade Touring Tours-beslutet av domstolen. Domstolen skriver:

*Article 67(2) TFEU and Article 21 of Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), as amended by Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, must **be interpreted to the effect that they preclude legislation of a Member State, such as that at issue in the main proceedings, which requires every coach transport undertaking providing a regular cross-border service within the Schengen area to the territory of that Member State to check the passports and residence permits of passengers before they cross an internal border in order to prevent the transport of third-country nationals not in possession of those travel documents to the national territory, and which allows, for the purposes of complying with that obligation to carry out checks, the police authorities to issue orders prohibiting such transport, accompanied by a threat of a recurring fine, against transport undertakings which have been found to have conveyed to that territory third-country nationals who were not in possession of the requisite travel documents***

Det torde således stå klart att ID-kontroller är i strid med gällande regler.

En följd av detta är att regeringen om den – mot förmodan och bättre vetande – skulle införa nya ID-kontroller exponerar Sverige för att utdömas skadestånd och avskaffande av kontrollerna genom domstolsbeslut.

Som vi utvecklar i vår JK-anmälan innebär ID-kontroller dock även ett brott mot grundläggande medborgerliga rättigheter.

Fri rörlighet för personer inom EU är hörnstenen i unionsmedborgarskapet. Den rättsliga grunden utgörs av artikel 3.2 i EUF, artiklarna 20 och 21 samt artikel 77 i FEUF och avdelningarna IV och V i FEUF.² Fördragen utgör primärrätt i unionen och har i princip direkt effekt. Schengenförordningen utvecklar och preciserar unionsrätten med avseende på den fria rörligheten. EU-förordningar har allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Förordningens regler kan åberopas inför en nationell domstol likt nationell lag, utan krav på att en medlemsstat har vidtagit några genomförandeåtgärder. ID-Lagen och ID-Förordningen hindrar den fria rörligheten för personer såsom den garanteras i EUF och FEUF och strider mot regleringen i Schengenförordningen.

Detta tydliga rättsläge innebär också en rättslig exponering av Sverige som är mycket riskfylld. Även JK är medveten om detta i sitt yttrande över Handelskammarens JK-anmälan.

”ID-kontrollförordningarna har också fått sådana effekter att de kan avhålla personer från att utöva sin rätt till fri rörlighet och därmed utgör de ett hinder för denna frihet.” skriver JK.

Så långt rättsläget.

Det bör även tilläggas att promemorian trots semantiken utförligt diskuterar möjligheten till kontroller vid ombordstigning på bussar och plan. Promemorian förutsätter att det skall ske

kontroller, men föreskriver dem inte per se i lagen. “I den föreslagna lagen anges inte vem som ska utföra kontroller eller hur de ska utföras” (s. 13).

Promemorian föreslår också lösningar på kontroll som förutsätter att bussföretag föranstaltar brott mot Schengen genom permanenta installationer för kontroll. Sammantaget står det därför klart att promemorians syfte är att införa kontroller.

Hela förutsättningen för lagen är tydligt att sådana kontroller skall utföras men promemorian är inte i stånd att bistå ett framtida regeringsbeslut med detaljer kring detta, utan låter denna utmaning ankomma på regeringsbeslut. Effekten är och förblir densamma och det är det som tidigare rättsfall siktar på när de förklarar denna typ av lag och implementering i strid mot medborgarnas välfärd och rättigheter.

Konsekvenser för Sverige av rättsläget

Det regeringen skulle göra om den går vidare med lagförslaget är att stifta en lag som tydligt är i strid med gemenskrätten och därmed svensk rätt. Skulle riksdagen anta formuleringarna och införliva dem i svensk författningssamling så exponeras Sverige omedelbart för att fällas med skadestånd eftersom rättsläget är så utomordentligt tydligt. Det vore knappast ansvarsfullt att agera i strid med nationens långsiktiga intressen på detta sätt.

Om lagen antas och tillämpas och sålunda fälls exponeras Sverige för ytterligare en omständighet som har relevans. Eftersom det finns konkreta rättsfall mot ID-kontroller avseende flyg och marktransport gäller dessa också närsjöfart, men ännu finns inget konkret rättsfall på just närsjöfartens område. Det är grunden till de kontroller som – åtminstone pro forma om än inte alltid i praktiken – görs idag på färjor. Denna praxis kommer också att konkret kunna stoppas betydligt enklare i en grupptalan genom framläggande och tillämpning av den föreslagna lagen.

Stora svårigheter vid tillämpning

Det finns flera tekniska svårigheter som anmäler sig om en regering i framtiden skulle tillämpa lagförslaget. Promemorians lagförslag saknar idéer om vem som skall påläggas det ansvar för transport av personer utan ID som föreslås. Men därtill finns en rad scenarier där det blir stora svårigheter.

Lagen innebär att svensk lag ålägger personer som inte är myndighetspersoner eller kanske inte ens svenska medborgare att bedöma och genomföra utlänningskontroll. Hur dessa personers rättigheter skyddas hänger helt i luften. Är det exempelvis arbetsrättslig grund för avsked om en busschaufför inte genomfört kontroll av ID vid påstigning (vilket lagen inte heller kräver) och ankommer till Stockholms hamn via färja, varvid bussen befinner sig innehålla en svensk medborgare vars pass förkommit innan eller under redan.

Lagen innebär vidare att svenska medborgare – lagstridigt – kan nekas inresa i Sverige och/eller – om de framför fordon – påföras kraftiga böter vid inträde till Sverige.



Förslaget innebär ett upphävande av Schengen.

Slutligen finns en viktig principiell konsekvens av lagen. Utgångspunkten är att Sverige ensidigt kan införa gränskontroller utförda av civila eller näringsidkare och att detta inte på något sätt berör EU-rätt eller Schengen. Som regeringen nog vet och som visats ovan är detta endast en retorisk figur utan saklig betydelse. Men den innebär en frontal utmaning mot hela fundamentet för Schengen systemet eftersom den är ett sätt att helt urholka avtalet om Schengen. Om varje fördragspart inför den här typen av lagar så kan varje land när som helst sätta Schengen ut spel på helt godtyckliga grunder. Detta innebär ett "a la carte"-förfarande som är liktydigt med ett utträde ur Schengen.

Investerare och övriga medlemsstater kan därmed räkna med att Sverige inte lever upp till sina åtaganden och det får förödande konsekvenser. För svensk ekonomi betyder detta risk för ökade kostnader (riskpåslag) för hantering av den risk som företag kommer att uppleva när förutsägbarheten för trafik och rörlighet ensidigt stängs av och på. I praktiken innebär detta att Sverige lämnat Schengenavtalet och endast följer det i vissa fall.

Malmö den 11 oktober 2023

SYDSVENSKA INDUSTRI- OCH HANDELSKAMMAREN

Per Tryding
Vice VD