

Kopia till

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

li.remissvar@regeringskansliet.se

Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige

Sammanfattning

Transportstyrelsen har inga invändningar mot lagförslaget men ser behov av att det förtydligas huruvida även myndigheter ska kunna meddela föreskrifter med stöd av lagen. Transportstyrelsen föreslår även att det tydliggörs att giltighetstiden för föreskrifter meddelade med stöd av lagen bör kunna förlängas med en tid kortare än sex månader.

Utifrån att Transportstyrelsen kan komma att åläggas uppgiften att handlägga sanktionsavgiftsärenden, om regeringen utnyttjar bemyndigandena i den föreslagna lagen, lyfter vi redan i detta svar några frågor kopplade till sanktionsavgifterna som vi anser bör beaktas särskilt innan sådana föreskrifter meddelas.

Transportstyrelsens synpunkter

Förslaget till lag om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar får inga direkta konsekvenser för Transportstyrelsen och myndigheten har därför inga invändningar mot förslaget. Vi föreslår dock ett par mindre förtydliganden i fråga om bemyndigandet och förlängningen av giltighetstiden för föreskrifter meddelade med stöd av lagen, se avsnitt 1 och 2 nedan.

Transportstyrelsen ser att de föreskrifter som regeringen kan komma att meddela med stöd av den föreslagna lagen kan få konsekvenser för Transportstyrelsen om myndigheten åläggs uppgiften att handlägga ärenden om sanktionsavgifter. Transportstyrelsen vill därför redan nu lyfta några frågor om sanktionsavgifterna, ansvaret för de som transporterar passagerare till Sverige samt om konsekvenserna för miljön och för Transportstyrelsen, se avsnitt 3-8 nedan. De närmare detaljerna i en eventuell förordning och konsekvenserna av en sådan får vi däremot återkomma till vid remitteringen av ett sådant förslag.

1. Ska även myndigheter få meddela föreskrifter?

Det är önskvärt med ett klagörande av om endast regeringen eller även myndigheter ska ha rätt att meddela föreskrifter med stöd av lagen. I sammanfattningen av promemorian (avsnittet *Promemorians huvudsakliga innehåll*, s. 1) står att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter med stöd av lagen. Lagförslagets bemyndiganden att meddela föreskrifter (1 §) omfattar emellertid endast regeringen.

2. Förlängning av föreskrifternas giltighetstid

Transportstyrelsen föreslår att 3 § paragrafen i den föreslagna lagen justeras så att det blir tydligt att en förlängning av giltighetstiden kan bestämmas till en kortare tid än sex månader för det fall att en förlängning krävs men faran bedöms kvarstå en kortare tid än sex månader.

3. Transportörers ansvar och undantag från sanktionsavgift

Om regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen bör den överväga behovet av bestämmelser om att, under vissa förhållanden, kunna sätta ned eller avstå från att ta ut en sanktionsavgift. Transportstyrelsen instämmer i att förslaget om förbud mot att transportera personer som saknar giltig identitetshandling till Sverige innebär en viss förenkling i sanktionsavgiftshänseende jämfört med den reglering som gällde under migrationskrisen 2016-2017. Denna förenkling för tillsynsmyndigheten och den myndighet som åläggs att handlägga ärenden om sanktionsavgift måste dock vägas mot det ansvar som regeringen i sina föreskrifter kan ålägga den som transporterar personer till Sverige (transportören). Vi anser att förbudet och transportörens ansvar innebär att det ställs höga krav på transportörerna. Reglerna skulle i praktiken kunna innebära att dessa helt står risken för att en passagerare, vars identitetshandling har kontrollerats, under resans gång gömmer undan eller gör sig av med identitetshandlingen eller att passageraren inför resan visar upp en förfalskad identitetshandling. Transportstyrelsen bedömer att det inte kan uteslutas att det i enskilda fall kommer att kunna finnas omständigheter som gör att det framstår som uppenbart oskäligt att påföra sanktionsavgift och att en undantagsmöjlighet därför bör finnas.

4. Transportörens möjligheter att bedöma identitetshandlingar

Besked om vilka handlingar som kan godtas såsom giltiga identitetshandlingar bör lämnas i de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen, i allmänna råd eller i information från myndigheterna, och då kanske i första hand från Polisen. Den som transporterar personer till Sverige måste ges goda förutsättningar att undvika att bryta mot förbudet att transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar och att undgå att drabbas av sanktionsavgift. Transportörer behöver kunna göra en korrekt bedömning av och i största möjliga mån försäkra sig om att den handling som passageraren uppvisar vid

transportörens kontroll är en giltig identitetshandling som svenska myndigheter kommer att godta vid myndigheternas tillsyn i Sverige. Det är därför väsentligt att det i förordningen, i allmänna råd eller liknande specificeras vad som är en giltig identitetshandling. Att det tydliggörs är förstås också relevant för resenärerna.

5. Minderåriga

I framtagandet av föreskrifter som ska meddelas med stöd av lagen bör minderårigas resor beaktas, d.v.s. hänsyn bör tas till hur ett förbud mot att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar slår mot personer under 18 år. Detta både ur perspektivet hur minderårigas möjligheter att resa påverkas, samt ur ansvarsperspektivet i de fall minderåriga reser i vuxens sällskap. I förordningen (2017:16) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet undantogs personer under 18 år från kravet på att inneha identitetshandling om denne reste i sällskap med förälder som kunde uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi. Likaså hade Polismyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om undantag för vissa specificerade grupper av personer under 18 år som reste i sällskap med en person som var 18 år eller äldre som skulle ha uppsikt över gruppen och kunna uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi. Transportstyrelsen anser att motsvarande undantag bör övervägas i en framtida förordning. I ett sådant övervägande bör beaktas svårigheten för den som ska kontrollera identitetshandlingar att avgöra om en person i övre tonåren är under 18 år och huruvida den person som legitimerar sig har den relation till den minderårige som krävs.

6. Sanktionsavgiftens storlek

De föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av lagen bör ge tydligt besked om sanktionsavgiftens eller, om differentierade belopp ska gälla, sanktionsavgifternas storlek. Promemorian ger inget besked i frågan om hur regeringen ska bestämma avgiftens storlek inom det i lagen angivna och förhållandevis stora spannet. För att ett av syftena med sanktionsavgifterna, att man ska uppnå en snabb, enkel och kostnadseffektiv hantering av överträdelser av regelverket, inte ska förfelas bör regeringen i sina föreskrifter ange avgiftens eller avgifternas storlek. Om den myndighet som åläggs uppgiften att hantera sanktionsavgiftsärenden i varje enskilt fall ska bestämma storleken på avgiften, inom det spann som anges i lagen, bör de omständigheter som ska beaktas vid bestämmandet samt vad som ska motivera en lägre respektive högre avgift noga anges i förordningen. Det bör bland annat framgå om avgiften ska tas ut per passagerare som saknar identitetshandling, per transporttillfälle (såsom i tidigare reglering) eller på annan grund samt om hänsyn ska tas till vem som utför transporten, t.ex. om det är en juridisk eller fysisk person. En sådan ordning innebär emellertid att den myndighet som ska påföra

sanktionsavgifter behöver göra mer ingående undersökningar och bedömningar av omständigheterna i varje enskilt ärende. För att kunna göra de bedömningarna förutsätts att Polisen noterar och överlämnar mer omfattande beskrivningar av omständigheterna vid varje tillfälle en passagerare utan giltig identitetshandling upptäcks. Eller så måste den myndighet som ska handlägga sanktionsavgiftsärendena, i varje enskilt fall efterfråga relevanta uppgifter hos Polisen och möjligen också hos den som har brutit mot förbudet. Hur sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas har således betydelse för hur omfattande och resurskrävande ärendehandläggningen och administrationen av sanktionsavgifterna blir.

7. Konsekvenser för miljön

I promemorian anges att förslaget kan leda till förseningar, vilket kan uppfattas som en kvalitetsförsämring, minskat resande och utglesning av utbudet av transporttjänster med framförallt tåg över den svenska gränsen. Det anges vidare att det inte kan uteslutas att tågpassagerare istället kan välja att resa med privat bil eller buss till följd av förslaget. Denna effekt är motsatt den som eftersträvas i EU:s gröna giv¹ och strategin för hållbar och smart mobilitet², där ambitionen är att väsentligt öka andelen trafik på järnväg. Även om förslagets effekter vad gäller potentiell överflytt från ett transportslag till ett annat kan antas vara av mer kortvarig art, och att effekterna för miljön baserat på erfarenheterna från 2016 bedöms bli små, vill vi i det här sammanhanget passa på att lyfta den här eventuella målkonflikten.

8. Ekonomiska effekter för Transportstyrelsen

Om regeringen utnyttjar bemyndigandena i den föreslagna lagen och Transportstyrelsen får i uppdrag att hantera ärenden om sanktionsavgifter är vår bedömning att myndighetens ökade arbetsbörda motsvarar en kostnad om cirka 0,5-1 miljon kronor per år men att kostnaden står i relation till mängden ärenden. Den ökade arbetsbördan utgörs inte endast av handläggningen av en tillkommande ärendetyp. Det tillkommer också andra insatser knutna till handläggningen, t.ex. kommunikativa åtgärder gentemot berörda branscher och massmedia samt åtgärder i samarbetet med andra berörda myndigheter, framförallt Polisen. På kort sikt innebär den ökade arbetsbördan vissa undanträngningseffekter och prioriteringsbehov i förhållande till myndighetens andra uppgifter. Om de tillkomna arbetsuppgifterna kvarstår under längre tid bedömer Transportstyrelsen att myndigheten kan behöva anslagsförstärkning med motsvarande belopp. Mot bakgrund av att det kan vara svårt att se hur

¹ Europeiska kommissionens meddelande den 11 december 2019 Den europeiska gröna given (COM(2019) 640)

² Europeiska kommissionens meddelande den 9 december 2020 Strategi för hållbar och smart mobilitet – att sätta EU-transporterna på rätt spar för framtiden (COM(2020) 789)

stor omfattning de tillkommande uppgifterna får, bör en kontinuerlig uppföljning ske och en tät dialog föras om finansieringen för att förhindra alltför stora negativa effekter på myndighetens ordinarie verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Ann-Cathrine Wikström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetscheferna Annika Sjöberg, Cecilia Malm, Christina Gleisner, Anna Törnqvist och Adam Löf, kontrollern Fredrik Magnell samt juristen Marie Öhmark, den senare föredragande.

Ann-Cathrine Wikström
Ställföreträdande generaldirektör