

Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall vidta särskilda åtgärder till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har vidtagits med stöd av lagen följs. Åtgärderna som får vidtas med stöd av den föreslagna lagen ska begränsas till högst sex månader, och lagen i sig ska vara tidsbegränsad till att gälla i tre år.

För det fall att förutsättningarna i den föreslagna lagen bedöms vara uppfyllda, lämnas i promemorian även förslag till en förordning om vissa identitetskontroller. Enligt det förslaget ska en transportör kontrollera att de passagerare som transportören med buss, tåg eller passagerarfartyg transporterar till Sverige från en annan stat innehar en giltig identitetshandling med fotografi. Vidare ska en sanktionsavgift tas ut av en transportör som inte kan visa att sådan kontroll har genomförts. Beroende på omständigheterna kan regeringen i stället besluta mindre långtgående föreskrifter där t.ex. vissa transportslag eller grupper av resenärer undantas eller där transporter endast från vissa länder omfattas.

Lagen föreslås träda i kraft den 8 april 2022 och upphöra att gälla den 8 april 2025. Förordningen föreslås träda i kraft den 8 april 2022 och upphöra att gälla den 8 oktober 2022.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina.....	3
1.2	Förslag till förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina.....	4
2	Rysslands aggression mot Ukraina	7
2.1	Migrationsströmmarna ökar	7
2.2	De tillfälligt återinförda inre gränskontrollerna.....	8
3	Situationen kräver nya åtgärder	8
3.1	En ny reglering behövs.....	8
3.2	EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden.....	9
3.3	Den lagtekniska lösningen.....	10
4	En lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina.....	11
5	Lagen ska vara tidsbegränsad	14
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	14
7	De särskilda åtgärder som får vidtas med stöd av den föreslagna lagen	15
7.1	Föresättningar för att regeringen ska få besluta om särskilda åtgärder.....	15
7.2	Identitetskontrollerna ska utföras av transportörerna	16
7.3	Kontroll av transportörernas skyldighet att göra identitetskontroller	17
7.4	Sanktionsavgifter.....	18
8	Konsekvenser.....	21
8.1	Övergripande bedömning	21
8.2	Effekter på antalet skyddssökande och övriga migranter	22
8.3	Effekter på allmän ordning och inre säkerhet.....	23
8.4	Samhällsekonomiska effekter.....	23
8.5	Statsfinansiella effekter	27
8.6	Effekter för kommuner och regioner	29
8.7	Effekter för företag	29
8.8	Effekter för enskilda.....	30
9	Författningskommentar.....	32

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringens befogenheter

1 § Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina får regeringen, i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, vidta sådana åtgärder som avses i 2 och 3 §§.

Bemyndiganden

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tillsyn över och kontroll av åtgärder som avses i 2 §, och
2. sanktionsavgifter vid överträdelser av föreskrifter som avses i 2 §.

Tidsperiod

4 § Föreskrifter enligt 2 § får gälla i högst sex månader.
Föreskrifter enligt 3 § får inte gälla längre än de föreskrifter enligt 2 § som de förstnämnda föreskrifterna avser.

-
1. Denna lag träder i kraft den 8 april 2022.
 2. Lagen upphör att gälla den 8 april 2025.
 3. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 eller 3 § upphör att gälla senast när denna lag upphör att gälla.
 4. Trots punkt 2 gäller lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan lagen upphörde att gälla.

1.2 Förslag till förordning om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Regeringen föreskriver följande.

Förordningens innehåll

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om vissa identitetskontroller som ska utföras vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina, i syfte att upprätthålla lag och ordning och skydda nationell säkerhet.

Lagstöd för förordningen

2 § Förordningen är meddelad med stöd av
– 2 och 3 §§ lagen (2022:000) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina såvitt avser 4 och 6–17 §§, och
– 8 kap. 7 § regeringsformen i övrigt.

Uttryck i förordningen

3 § I denna förordning avses med
1. buss: detsamma som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner,
2. passagerarfartyg: detsamma som i 1 kap. 3 § fartygssäkerhetslagen (2003:364), och
3. transportör: 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.

Transportörers skyldighet

4 § En transportör ska kontrollera att de passagerare som transportören med buss eller tåg transporterar till Sverige från en annan stat innehar en giltig identitetshandling med fotografi. Kravet att inneha en giltig identitetshandling med fotografi gäller inte för personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

Första stycket gäller även för transporter med passagerarfartyg som genomför resor som är 20 nautiska mil eller kortare.

Första och andra styckena gäller inte för resor från Norge.

Kontroll av transportörens skyldighet

5 § Polismyndigheten ska kontrollera att transportören har fullgjort sin skyldighet enligt 4 §. Tullverket och Kustbevakningen ska på begäran bistå Polismyndigheten vid en sådan kontroll.

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska underrätta Transportstyrelsen om överträdelser av 4 § som de upptäcker i samband med kontroller enligt första stycket.

Sanktionsavgift

6 § En sanktionsavgift ska tas ut av transportören om denne vid en kontroll enligt 5 § inte kan visa att den har fullgjort sina skyldigheter enligt 4 §.

7 § Sanktionsavgiften är 50 000 kronor per transporttillfälle.

8 § Transportstyrelsen prövar frågor om sanktionsavgift enligt denna förordning.

En sanktionsavgift får endast beslutas om den som anspråket riktar sig mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna enligt 6 § att ta ut en avgift är uppfyllda.

Transportstyrelsen får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl för det.

9 § En sanktionsavgift tillfaller staten.

10 § En sanktionsavgift ska betalas till Transportstyrelsen inom trettio dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska Transportstyrelsen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift faller bort om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick lagakraft.

Förskott för vissa transportörer som inte har hemvist i Sverige

11 § Om en transport som avses i 4 § har utförts med buss och den transportör som en sanktionsavgift ska tas ut av inte har hemvist i Sverige, ska en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Tullverket vid kontroll enligt 4 § besluta om förskott för sanktionsavgiften. Förskott behöver dock inte beslutas om det finns synnerliga skäl för det.

Förskottet ska betalas till Polismyndigheten.

12 § Om ett förskott har beslutats och det inte betalas omedelbart i samband med kontrollen, ska en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Tullverket besluta att bussen inte får fortsätta färden. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det finns särskilda skäl för det.

Ett beslut om att bussen inte får fortsätta färden gäller tills förskottet har betalats eller, om sanktionsavgift tagits ut slutligt utan att förskottet har betalats, tills sanktionsavgiften har betalats.

Om bussen får fortsätta färden, ska tjänstemannen överlämna ett inbetalningskort på förskottssumman till föraren av bussen.

13 § Ett beslut om förskott eller om att en buss inte får fortsätta färden ska skyndsamt underställas Transportstyrelsens prövning. Transportstyrelsen ska omedelbart pröva om beslutet ska bestå.

Om ett beslut om att en buss inte får fortsätta färden består efter prövningen enligt första stycket, ska Transportstyrelsen handlägga ärendet om sanktionsavgift utan dröjsmål.

14 § Transportstyrelsen får besluta att helt eller delvis sätta ned ett förskott som har beslutats för en sanktionsavgift.

Transportstyrelsen får upphäva ett beslut om att färden inte får fortsätta, om det finns synnerliga skäl för det.

Första och andra styckena gäller även när ärendet om sanktionsavgift prövas slutligt.

15 § Om Transportstyrelsen beslutar att sätta ned eller avstå från att ta ut någon sanktionsavgift, ska det överskjutande beloppet av betalat förskott återbetalas.

Bemyndiganden

16 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter om att kravet i 4 § första stycket att inneha en giltig identitetshandling med fotografi inte gäller för vissa specificerade grupper av personer under 18 år som reser i sällskap med en person som är 18 år eller äldre som ska ha uppsikt över gruppen och som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

17 § Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

1. kontroll enligt 5 §,
2. förskott för sanktionsavgifter, och
3. beslut att en buss inte får fortsätta färden.

18 § Transportstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om förfarandet vid beslut om sanktionsavgifter.

Överklagande

19 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8 § om sanktionsavgifter får dock inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 8 april 2022.
 2. Förordningen upphör att gälla den 8 oktober 2022.
 3. Den upphävda förordningen gäller emellertid fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgift som har inletts före den 8 oktober 2022.

2 Rysslands aggression mot Ukraina

2.1 Migrationsströmmarna ökar

Till följd av Rysslands invasion av Ukraina befinner sig Europa i den största och snabbast växande flyktingkrisen sedan andra världskriget. Över 2,6 miljoner människor har flytt från Ukraina till andra europeiska länder från invasionens början och fram till den 11 mars 2022. FN:s flyktingorgan (UNHCR) har prognosticerat att cirka 4 miljoner ukrainare kan komma att fly. Det är sannolikt att den siffran behöver justeras uppåt. Den 4 mars fastställde rådet att det föreligger en massiv tillströmning till unionen av fördrivna personer som har tvingats lämna Ukraina och aktiverade därigenom 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, 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. De allra flesta flyr till kringliggande länder och framför allt till Polen som fram till den 11 mars registrerat ca 1,5 miljoner gränspassager från Ukraina. De andra länder i närområdet som flest har flytt till är Rumänien, Moldavien, Ungern och Slovakien.

Även i Sverige har antalet personer som söker skydd ökat kraftigt sedan Rysslands invasion av Ukraina. Mellan den 24 februari och den 10 mars har närmare 5 400 ukrainska medborgare ansökt om skydd i Sverige. Betydligt fler än så har dock ankommit till Sverige från Ukraina.

Ankomstplatserna för ukrainska medborgare som sökt skydd är spridda över landet. Merparten av de som sökte skydd mellan den 24 februari och den 6 mars hade kommit till Stockholmsområdet eller Malmö, men ankomster hade även skett till bland annat Nynäshamn, Skavsta, Karlskrona, Ystad, Trelleborg och Göteborg.

Regeringen och berörda myndigheter arbetar intensivt med att ta fram förberedande åtgärder för att kunna hantera olika scenarion till följd av händelseutvecklingen i Ukraina. Migrationsverket arbetar med att utöka antalet boendeplatser och evakueringsplatser. Den 7 mars 2022 gick Migrationsverket t.ex. ut med en upphandling av ca 15 000 boendeplatser som en beredskapsåtgärd. Regeringen lämnade den 11 mars 2022 ett uppdrag till Migrationsverket att, i samarbete med andra berörda myndigheter och aktörer, uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden, exempelvis tält. Den 11 mars 2022 lämnade regeringen också ett uppdrag till Länsstyrelserna att inventera befintliga lokaler, anläggningar och enklare boendeformer som skulle kunna användas för tillfälliga asylboenden. Uppdraget ska utföras i nära dialog med kommuner, regioner och andra berörda aktörer.

Sammanfattningsvis kan situationen med mycket kort varsel bli så allvarlig att omedelbara åtgärder behöver vidtas så att lag och ordning kan upprätthållas i Sverige, den nationella säkerheten skyddas och förbättrade möjligheter till ett ordnat mottagande uppnås. De rådande förhållandena

har föranlett Infrastrukturdepartementet att ta fram denna promemoria, som behöver beredas vidare med stor skyndsamhet.

2.2 De tillfälligt återinförda inre gränskontrollerna

Sverige deltar sedan 2001, i likhet med ett flertal andra EU-stater, i Schengensamarbetet. 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 borde tillfälligt återinföra gränskontroller vid inre gräns med anledning av den stora tillströmningen av asylsökande. Migrationsverket förordade det. Polismyndigheten bedömde i det sammanhanget 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. Andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Förnyade beslut om återinförd gränskontroll har därefter fattats och det nuvarande beslutet gäller t.o.m. den 11 maj 2022.

3 Situationen kräver nya åtgärder

3.1 En ny reglering behövs

När den tillfälliga regleringen om vissa identitetskontroller infördes 2016 konstaterades att det stora inflödet av asylsökande innebar att det förelåg ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige. Detta kom exempelvis till uttryck genom att Migrationsverket hade meddelat regeringen att inflödet av asylsökanden under hösten 2015 i mycket stor omfattning hade skett helt okontrollerat. Inflödet av asylsökande och andra skyddsbehövande till Sverige är i dag inte lika stort som hösten 2015. Däremot befinner Europa sig i den största och snabbast växande flyktingkrisen sedan andra världskriget och antalet migranter kan riskera att öka till mycket höga nivåer. I migrationsströmmarna kan finnas både skyddssökande och personer som inte har för avsikt att söka internationellt skydd. Detta innebär en risk att Sverige åter igen hamnar i en situation där

ett ordnat mottagande inte går att upprätthålla, där ansvariga myndigheterna blir överbelastade och där den allmänna ordningen och den inre säkerheten hotas.

Det finns även fortsatta betydande brister i kontrollen av Schengenområdet yttre gräns. De kontroller som ska göras sker inte 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 gränskontroll vid inre gräns.

De åtgärder som finns i dag är inte tillräckliga för att motverka att det vid sidan av de skyddssökande migranter som kommer med anledning av den aktuella flyktingkrisen också sker migration till Sverige av personer som inte har skyddsbehov eller annars har rätt att resa in i landet. Detta kan försvåra möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I syfte att begränsa antalet personer som försöker resa in i Sverige utan att deras identitet har kontrollerats eller kommer att kunna fastställas, bör det finnas möjlighet att utöver de gällande inre gränskontrollerna kunna införa krav på identitetskontroller. En effekt av sådana identitetskontroller skulle också kunna vara att myndigheterna ges mer utrymme att fokusera på ett ordnat mottagande av de migranter med skyddsbehov som kommer till landet. Kontroller bör kunna göras på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Med anledning av den situation som nu råder är införandet av en reglering som ger en sådan möjlighet en nödvändig åtgärd. Det skapar förutsättningar för att hanteringen av de utmaningar som följer av den situation som råder kan ske på ett ordnat och säkert sätt. I sammanhanget bör framhållas att exempelvis de skyddssökande från Ukraina som kommer till Sverige i allmänhet har identitetshandlingar.

Redan nu finns det föreskrifter som reglerar vilka krav som ställs på den som transporterar passagerare till Sverige med flyg eller fartyg i fråga om kontroll av att passagerare har pass och andra handlingar som krävs för inresa och vilket ansvar dessa transportörer har om de inte uppfyller kraven. Regeringen har också nyligen beslutat att remittera ett förslag om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) som innebär att skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande, som regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (TSFS 2016:102), ska uppfyllas efter kontroll av giltig identitetshandling. Detta är emellertid inte tillräckligt.

Vad gäller förslagets ändamålsenlighet bör det understrykas att det utgör en av flera åtgärder för att möta de utmaningar som Sverige nu står inför. Det är dock viktigt att det finns en beredskap i lagstiftningen för att med kort varsel tillfälligt kunna införa vissa identitetskontroller.

3.2 EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden

Det EU-rättsliga regelverket respekterar att medlemsstaterna måste ha ett utrymme inom ramen för fördraget om Europeiska unionen att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet. Det EU-rättsliga regelverket utgör därmed inte ett hinder mot förslagen i denna promemoria. Inte heller andra internationella

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

3.3 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 och mottagandet inte kan ske på ett ordnat och säkert sätt, 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 är ett exempel på en sådan situation, men även andra situationer kan tänkas bli aktuella. De kan vara av vitt skilda slag. Det bör – mot bakgrund av de tänkbara åtgärdernas syfte och påverkan både på enskilda och samhället i stort – i lag anges vilka åtgärder som får vidtas. Samtidigt talar övervägande skäl för att detaljregleringen i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas när det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet bör kunna tas in i förordning eller, om det är lämpligt, myndighetsföreskrifter. De grundläggande bestämmelserna om den eller de åtgärder som ska kunna vidtas bör lämpligen placeras i en ny lag.

4 En lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Förslag: Det ska införas en lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om särskilda åtgärder. Syftet ska vara att upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten.

Föreskrifterna ska avse identitetskontroller vid transporter till Sverige från en annan stat med buss, tåg eller passagerarfartyg vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll i fråga om sådana åtgärder och om sanktionsavgifter.

De föreskrifter som får meddelas ska ha en begränsad giltighetstid.

Skälen för förslaget

När ska åtgärder kunna vidtas?

Den föreslagna lagen bör ta sikte på mycket speciella situationer. Det finns ett behov för regeringen att mycket snabbt kunna vidta särskilda åtgärder för att komma till rätta med förhållanden som innebär att viktiga funktioner i samhället utsätts för stora påfrestningar och därutöver att säkerställa ett ordnat och säkert mottagande av migranter med skyddsbehov. Situationens karaktär ska ha betydelse för vilka åtgärder som vidtas. Syftet med åtgärderna bör vara att – vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet – upprätthålla lag och ordning eller skydda den nationella säkerheten ur ett brett perspektiv.

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 förutsättningarna för att tillämpa lagen är uppfyllda måste bedömas utifrån de omständigheter som föreligger när frågan om en eventuell tillämpning aktualiseras. Det är därför inte möjligt att annat än i generella termer beskriva situationen. De problem som kan uppstå när det gäller allmän ordning och inre säkerhet i den mening som avses i den föreslagna lagen måste ses ur ett bredare samhällsperspektiv än enbart det traditionella, där de polisiära aspekterna är viktigast. Risken för allvarliga verkningar för samhället är det som i främsta rummet ska beaktas.

Om det allmänna t.ex. inte längre kan ha tillräcklig ordning och reda i omhändertagandet av alla människor som kommer att söka sig hit, kan situationen medföra allvarlig fara för såväl barn som vuxna. Utan ett

ordnat mottagande kan många människor som kommer hit löpa en risk att hamna i ett skuggsamhälle utanför vårt egentliga samhälle.

Det finns även en risk att en tillströmning av människor som inte kontrolleras kan överväldiga redan hårt belastade myndigheter vilket kan hota samhällets funktionalitet. Detta riskerar att skapa nya spänningar i samhället och i förlängningen att viktiga samhällsfunktioner inte längre kan klara av sitt uppdrag. Detta gäller inte minst om det vid sidan av skyddssökande också kommer migranter som inte är skyddssökande och inte har rätt att resa in i landet. Rätt till inresa och vistelse, men också en bedömning av om en person utgör en fara för allmän ordning eller säkerhet, kontrolleras i den återinförda gränskontrollen vid inre gräns. En större inströmning av människor vid gränsen kan dock försvåra urskiljning av personer som kan utgöra ett hot. Om identiteten kan fastställas eller inte utgör en väsentlig omständighet för den bedömningen. En identitetskontroll skulle därför kunna utgöra ett viktigt komplement 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.

Det är dock viktigt att framhålla att de situationer som bör tas om hand med den föreslagna lagen är något annat och betydligt allvarigare 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 regelsystem både för fredstida krissituationer och för höjd beredskap i fråga om civil verksamhet. Regelsystemet 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 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 Rysslands aggression mot Ukraina. Det bör i den föreslagna lagen tydligt anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna vidta om dessa förutsättningar är uppfyllda. Lagen bör ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en sådan extraordinär situation. De närmare detaljerna kring åtgärderna bör däremot överlämnas till regeringen att meddela föreskrifter om. Den åtgärd som bör vara möjlig att införa i förevarande fall bedöms vara en skyldighet för transportörer att göra vissa identitetskontroller vid transporter till Sverige. En motsvarande skyldighet infördes under

flyktingkrisen 2015–2016 (se prop. 2015/16:67, bet. 2015/16:Ju24, rskr. 2015/16:122) som ett komplement till de övriga åtgärder som då infördes för att hantera migrationsströmmarna. Identitetskontrollerna var då ett viktigt led i arbetet med att säkerställa allmän ordning och inre säkerhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om sådana identitetskontroller. Kontrollerna bör ske på transporter som sker med buss, tåg eller passagerarfartyg.

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, lämpligen högst sex månader.

Effektiv tillsyn och kontroll

Det finns ett behov av tillsyn och kontroll i syfte att se till att de åtgärder som vidtas med stöd av lagen följs. Det är emellertid svårt att förutse vilka konkreta tillsyns- eller kontrollverktyg som kan komma att behövas i ett sådant läge. Regeringen bör därför ges ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll för att se till att de åtgärder som har vidtagits med stöd av lagen följs. Sådana föreskrifter bör avse samma tidsperiod som de åtgärder som föreskrifterna är kopplade till gäller. Föreskrifterna bör emellertid fortsatt gälla för ärenden eller mål som har inletts innan giltighetstiden för föreskrifterna gått ut.

Sanktioner

Tillsyn och kontroll är emellertid inte tillräckligt. Det bör även finnas något slag av sanktion för överträdelser av de föreskrifter som får införas. När det gäller val av sanktionssystem är straff av flera skäl mindre lämpligt. En kriminalisering av gärningar som tidigare inte har varit straffbelagda kräver grundliga överväganden som inte är möjliga att göra i det aktuella lagstiftningsärendet, som dessutom avser en reglering som är avsedd att vara tillfällig. Vidare riktar sig den föreslagna skyldigheten att kontrollera passagerares identitetshandlingar huvudsakligen inte mot fysiska utan mot juridiska personer, där transporterna utförs som ett led i näringsverksamhet.

Ett system med sanktionsavgift har den fördelen att man uppnår en snabb, enkel och kostnadseffektiv hantering av överträdelser av regelverket. Det är därför lämpligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den som låter bli att utföra identitetskontroller enligt sådana föreskrifter som får meddelas med stöd av lagen. Ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter bör därför införas.

5 Lagen ska vara tidsbegränsad

Förslag: Lagen ska vara tidsbegränsad. Lagens giltighetstid ska vara tre år.

Skälen för förslaget: De åtgärder som regeringen får vidta med stöd av den föreslagna lagen är långtgående. Förslagen motiveras av de mycket stora utmaningar som finns för det svenska samhällets funktionalitet och allmän ordning och säkerhet. Det är viktigt att de befogenheter som regeringen får inte används i större omfattning än vad som är nödvändigt. Även om giltighetstiden för de åtgärder som får vidtas med stöd av lagen föreslås vara begränsad bör – mot bakgrund av åtgärdernas ingripande natur – även lagen ha en begränsad giltighetstid. När det inte längre finns sådana förutsättningar som motiverat lagens tillkomst, bör det inte heller finnas någon möjlighet för regeringen att vidta åtgärder med stöd av lagen. En lämplig giltighetstid för lagen bedöms vara tre år.

Giltighetstiden för de åtgärder som eventuellt pågår när lagen upphör att gälla bör upphöra samtidigt som lagen upphör att gälla. I avsnitt 6 föreslås emellertid att ärenden om t.ex. sanktionsavgifter får prövas efter att lagen eller förordningen har upphört att gälla.

Även om erfarenhet finns från de åtgärder som vidtogs under 2015–2017 så är varje kris sin egen situation. Det är därför svårt att i dag förutse eller överblicka exakt vilka konsekvenser som lagen kan komma att få även om viss ledning finns att hämta från den tidigare lagstiftningen. Även om det för närvarande är svårt att bedöma hur länge de föreslagna åtgärderna kan komma att behövas är det ändå rimligt att utgå från att situationen kommer att förändras till det bättre inom en inte alltför lång tid. Förutsatt att så sker bör allmän ordning och inre säkerhet kunna upprätthållas utan stöd av sådana åtgärder som den föreslagna lagen omfattar.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen ska träda i kraft den 8 april 2022 och upphöra att gälla den 8 april 2025. Föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska begränsas ska inte få gälla längre än lagen gäller.

Ett ärende eller ett mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgift ska få prövas efter det att giltighetstiden för föreskrifterna om identitetskontroll har löpt ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

Skälen för förslaget

Ikraftträdande och giltighetstid

Den föreslagna lagen bör, med hänsyn till rådande förhållanden, träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta regeringens lagförslag. Det bedöms för närvarande vara den 8 april 2022.

I avsnitt 5 föreslås att lagens giltighetstid begränsas till tre år. Lagen bör därför upphöra att gälla den 8 april 2025.

Övergångsbestämmelser

Förslaget att lagen ska vara tidsbegränsad innebär att när lagen upphör att gälla kommer eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen som huvudregel inte längre att kunna tillämpas. Av tydlighetsskäl bör det emellertid framgå direkt av lagen att sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av den upphör att gälla samtidigt med lagen.

När det gäller beslut som avser tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter är det inte rimligt att göra skillnad mellan de beslut som har fått laga kraft under lagens giltighetstid och sådana ärenden eller mål som har inletts men som inte har hunnit slutföras när lagen eller föreskrifterna som har meddelats med stöd av lagen upphör att gälla. Ett ärende eller ett mål om till exempel sanktionsavgift bör därför få prövas efter det att giltighetstiden för den åtgärd som avgiften avser har gått ut, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

7 De särskilda åtgärder som får vidtas med stöd av den föreslagna lagen

7.1 Förutsättningar för att regeringen ska få besluta om särskilda åtgärder

Om det föreligger allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina, finns enligt den föreslagna lagen förutsättningar för regeringen att meddela föreskrifter om bland annat identitetskontroller vid transporter till Sverige från utlandet.

Europa befinner sig i den största och snabbast växande flyktingkrisen sedan andra världskriget. Vid en allvarlig fara för den allmänna ordningen och säkerheten i landet och där ett ordnat och säkert mottagande riskeras, finns det förutsättningar för att besluta om en förordning. I detta avsnitt lämnas därför förslag till en sådan förordning. En förutsättning för att kunna besluta en förordning är att den föreslagna lagen har införts och att de materiella förutsättningarna för lagens tillämpning är uppfyllda. Det krävs alltså att en uppdaterad bedömning görs inför ett eventuellt beslut om en förordning.

Förordningsförslaget är utformat efter den bedömning av situationen i dag och framöver som gjorts vid tidpunkten för framtagandet av denna promemoria. Läget i Europa kan snabbt ändras. Det kan till exempel tänkas att identitetskontroller slutligen inte bedöms vara nödvändiga för alla transportslag, vid resor från alla länder eller för vissa åldersgrupper.

7.2 Identitetskontrollerna ska utföras av transportörerna

Förslag: En transportör ska kontrollera att de passagerare som transportören med buss eller tåg transporterar till Sverige från en annan stat innehar en giltig identitetshandling med fotografi. Kravet att inneha en giltig identitetshandling med fotografi gäller inte för personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi. Samma krav ska gälla vid transporter med passagerarfartyg som genomför resor som är 20 nautiska mil eller kortare. Kravet att göra kontroller ska inte gälla för resor som görs till Sverige från Norge.

Polismyndigheten ska få meddela föreskrifter om att kravet att inneha en giltig identitetshandling med fotografi inte gäller för vissa specificerade grupper av personer under 18 år som reser i sällskap med en person som är 18 år eller äldre som ska ha uppsikt över gruppen och som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

Skälen för förslaget

Transportörerna ska ansvara för att identitetskontrollerna genomförs

Den föreslagna lagen anger inte vem som ska utföra identitetskontrollerna. Vem som ansvarar för kontrollerna bör i anges i förordningen.

Vid införandet av identitetskontrollerna vid flyktingkrisen 2015–2016 lades ansvaret för att göra kontrollerna på transportörerna. Erfarenheterna av den lösningen var goda. Av effektivitetsskäl är det lämpligast att kontrollerna även enligt det nu föreslagna regelverket görs av transportören.

Transportörerna bör alltså vara skyldiga att kontrollera att de passagerare som transportören med buss, tåg eller passagerarfartyg transporterar till Sverige från utlandet innehar en giltig identitetshandling med fotografi. När det gäller Norge finns det emellertid inte någon anledning att i nuläget befara att det kommer att ske några nämnvärda, om ens några, transporter därifrån som bör omfattas av förslaget. Något krav för transportörerna att göra identitetskontroller för resor som sker från Norge bör därför inte införas.

Kravet bör inte heller gälla barn under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa giltig identitetshandling. Det bör också finnas en möjlighet att undanta specificerade grupper av ungdomar som reser tillsammans från kravet, t.ex. organiserade föreningsresor där en vuxen handledare följer med. Det bör regleras på lägre normgivningsnivå än förordning, lämpligen av Polismyndigheten.

Vid en kontroll bör transportören kunna visa att en identitetskontroll har genomförts. Transportören bör kunna uppfylla detta exempelvis genom att visa upp en passagerarlista med identitetsuppgifter. Eftersom det första möjliga kontrolltillfället är vid gränspassagen till Sverige innebär skyldigheten i praktiken att transportören måste kontrollera identitetshandlingarna innan transporten ankommer till Sverige, troligen redan senast vid tidpunkten då resenären går ombord på fordonet eller fartyget. Identitetshandlingen bör vara försedd med ett fotografi, t.ex. passhandling,

legitimation eller liknade handling. Det är alltså inte nödvändigt att passageraren kan visa upp just en passhandling utan även andra handlingar som kan styrka identiteten kan godtas. Även kombinationer av handlingar som bekräftar identiteten kan godtas.

En särskild avgränsning för passagerarfartyg

Enligt 7 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen (2003:364) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande på passagerarfartyg. Av Sjöfartsverkets föreskrifter om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (SJÖFS 1999:15) följer att t.ex. namn, ålder och nationalitet ska registreras. Registreringsskyldigheten gäller dock endast för resor vars längd överstiger 20 nautiska mil. Den avståndsmässiga begränsningen har sin förklaring i att reglerna genomför rådets direktiv 98/41/EG om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater som anger detta avståndskrav.

Regeringen har den 9 mars 2022 beslutat att remittera ett förslag till ändring i fartygssäkerhetsförordningen som innebär att skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande ska ske efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi.

Med hänsyn till situationen i dag och den allvarliga risk som råder för en allvarlig fara för den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet, finns det skäl att införa identitetskontroller för passagerare på alla passagerarfartyg som ankommer till Sverige. Eftersom den föreslagna ändringen i fartygssäkerhetsförordningen innebär att kontroller av identitetshandlingar med fotografi ska ske på längre resor bedöms det vara tillräckligt att kravet på identitetskontroll enligt den nu föreslagna förordningen gäller på resor som är 20 nautiska mil eller kortare.

7.3 Kontroll av transportörernas skyldighet att göra identitetskontroller

Förslag: Polismyndigheten ska kontrollera att transportören har fullgjort sin skyldighet att göra identitetskontroller. Tullverket och Kustbevakningen ska på begäran bistå Polismyndigheten vid en sådan kontroll.

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska underrätta Transportstyrelsen om överträdelse av skyldigheten att göra identitetskontroller.

Skälen för förslaget: När transportörer ankommer till Sveriges gräns ska de enligt förslagen i denna promemoria ha gjort identitetskontroller av passagerarna. Vid gränspassagen bör det kontrolleras att skyldigheten har fullgjorts. De myndigheter som enligt nuvarande myndighetsorganisation har möjligheter att göra en sådan kontroll är i första hand Polismyndigheten, men även Kustbevakningen och Tullverket har organisatoriska förutsättningar att utföra kontroller inom de geografiska områden eller på de platser som de verkar. Polismyndigheten bör därför ha huvudansvaret

för att utföra kontrollerna. Tullverket och Kustbevakningen bör vara skyldiga att på begäran bistå Polismyndigheten vid en sådan kontroll.

För det fall dessa myndigheter upptäcker att en transportör inte har fullgjort sin skyldighet att göra identitetskontroller, bör myndigheterna underrätta Transportstyrelsen som är den myndighet som ska pröva frågan om transportören i så fall ska påföras en sanktionsavgift, se avsnitt 7.4.

7.4 Sanktionsavgifter

Förslag: Transportstyrelsen ska påföra transportören en sanktionsavgift om transportören inte kan visa att identitetskontroller har utförts.

Sanktionsavgiften ska vara 50 000 kronor per transporttillfälle.

Transportstyrelsen får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en sanktionsavgift om det finns särskilda skäl för det.

Om en transport har utförts med buss och den transportör som en sanktionsavgift ska tas ut av inte har hemvist i Sverige, ska en tjänsteman vid Polismyndigheten eller Tullverket besluta om förskott för sanktionsavgiften.

Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas.

Skälen för förslaget

Förfarandet för att ta ut sanktionsavgift

Regelverket måste vara såväl effektivt som enkelt att tillämpa för att det ska leda till avsedd effekt. En utgångspunkt bör vara att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar. För att få ett effektivt system bör en transportör, om denne inte kan visa att kontroll av passagerarnas identitetshandlingar utförts, påföras en sanktionsavgift. Ett sådant system kan framför allt förväntas ha preventiva effekter.

När det gäller hur sanktionsavgiften ska bestämmas kan ett alternativ vara att knyta den till antalet personer som har saknat giltig identitetshandling. Det kan emellertid leda till svårigheter vid tillämpningen, eftersom det kan vara svårt att fastställa. Transportören kan t.ex. invända att en kontroll har gjorts men att passagerarna därefter har gjort sig av med identitetshandlingarna. Ett på förhand fastställt belopp för varje transport där det vid en kontroll visats att transportören underlåtit att uppfylla sin kontrollskyldighet är mer förutsebart och enklare att tillämpa.

Sanktionsavgiftens storlek

Sanktionsavgiftens storlek bör, för att ge en tillräcklig preventiv effekt som samtidigt är rimlig, vara så hög att det finns incitament för transportörerna att uppfylla sina skyldigheter. Samtidigt måste beaktas att de företag som utför transporter kan variera avsevärt i storlek och i fråga om ekonomisk förmåga. En sanktionsavgift om 50 000 kronor per transport är därför lämplig.

Den som beslutar om sanktionsavgift bör ha möjlighet att underlåta att påföra sanktionsavgift eller att jämka den. Det kan förhindra att sanktionsavgiften drabbar orimligt hårt i det enskilda fallet.

Möjlighet att yttra sig före beslut och andra rättssäkerhetsaspekter

Ett beslut om sanktionsavgift är en ingripande åtgärd. Den som riskerar sanktionsavgift bör därför ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgiften beslutas. Det bör vidare införas regler om när ett ärende om sanktionsavgift senast ska initieras. Om den som avgiften riktar sig mot inte har beretts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift uppkom bör det inte längre finnas möjlighet att påföra någon sanktionsavgift.

Betalning av sanktionsavgiften

En sanktionsavgift bör betalas inom trettio dagar efter det att beslutet fick laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i tid, bör den obetalda avgiften lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. En sanktionsavgift bör falla bort om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

När det gäller frågan om vilken myndighet som ska se till att transportörerna efterlever sin kontrollskyldighet kan konstateras att Polismyndigheten har ett generellt ansvar för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även om det förhåller sig så bör av tydlighetsskäl myndigheten pekats ut som ansvarig i förordningen. En särskild fråga är om någon annan myndighet ska kunna ha till uppgift att utöva kontrolluppgiften. Både Tullverkets och Kustbevakningens tjänstemän har i olika författningar till uppgift att självständigt biträda Polismyndigheten med vissa uppgifter. På motsvarande sätt biträder Polismyndigheten dessa myndigheter i vissa fall. Det är också en lämplig lösning för att utnyttja de samlade resurserna effektivt. Mot den bakgrunden bör det anges i förordningen att Tullverkets och Kustbevakningens tjänstemän kan biträda Polismyndigheten när det gäller de nu aktuella kontrollerna.

När det gäller frågan om vilken myndighet som ska ta ut sanktionsavgiften kan det konstateras att Transportstyrelsen prövar frågor om sanktionsavgift vid överträdelse av ett antal författningar på transportområdet. Myndigheten hade dessutom uppgiften enligt det tidigare regelverket om identitetskontroller som gällde 2016–2017. Mot bakgrund av detta framstår det som lämpligt att Transportstyrelsen ska pröva frågor om sanktionsavgift även enligt de nu föreslagna reglerna.

Förskottsbetalning av sanktionsavgiften

Det kan förutses att den som utför busstransporter till Sverige många gånger inte är etablerad här i landet. Verkställighetsåtgärder av sanktionsavgift omfattas inte av tillämpningsområdet för lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen. Det finns heller inget annat effektivt system för att verkställa sanktionsavgifter mot en utländsk aktör.

Ett system med förskott på sanktionsavgift bör därför övervägas. En ordning med förskott finns bland annat i lagen (1972:435) om överlastavgift, förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. samt förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Järnvägstrafiken skiljer sig från busstrafiken i så måtto att det är betydligt mer stabilt och kontrollerbart vilka som utför trafiken.

Huvudregeln innebär att s.k. tåglägen tilldelas för ett år i taget. Det bedöms därför inte finnas något behov av förskott på sanktionsavgiften för sådana transporter. Även när det gäller fartygstrafiken bedöms att det saknas behov av ett förskottssystem mot bakgrund av att de transportörer som, med den ovan berörda avgränsningen till resor som är 20 nautiska mil eller kortare, kan komma i fråga för att påföra sanktionsavgift är väl kända, få till antalet och bedriver trafiken långsiktigt.

När det gäller busstrafik kan det emellertid, till skillnad från förhållandena på tåg- och färjeområdet, antas att det är väsentligen svårare att i ett senare skede komma i kontakt med en utländsk transportör. Det bör därför säkerställas att även en sanktionsavgift som riktar sig mot en sådan transportör kan verkställas. Enligt de ovan angivna författningarna ska, om den som ska påföras en sanktionsavgift inte har hemvist i Sverige, ett förskott för sanktionsavgiften beslutas. Ett liknande system bör införas även i förevarande fall. Om sanktionsavgift ska påföras en transportör till följd av att denne inte visat att en kontroll av busspassagerarnas identitetshandlingar har ägt rum, ska alltså ett förskott för avgiften beslutas, om transportören inte är etablerad i Sverige.

Om det är fråga om yrkesmässig trafik, ska en bestyrkt kopia av gemenskapstillståndet medföras i samtliga fordon. Av tillståndet framgår vilket transportföretag det är som utfört transporten. Det torde normalt vara en anställd chaufför som rent faktiskt genomfört transporten. Mot bakgrund av den i dag utbredda tillgängligheten till såväl mobila kommunikationsmedel som snabba betalningsmöjligheter torde det inte medföra alltför stora praktiska svårigheter att erhålla kontakt med transportföretaget i fråga, som då omgående kan effektuera en betalning.

Förskottet ska beslutas i samband med att kontrollen utförs. I likhet med vad som gäller i andra författningar där förskott föreskrivs bör ett sådant beslut emellertid kombineras med en befogenhet för kontrollanterna att besluta att fordonet inte får fortsätta färden, om förskottet inte betalas omedelbart. I vissa fall kan det dock av trafiksäkerhetsskäl vara direkt olämpligt att hindra färden. Det är därför nödvändigt att hitta en alternativ lösning i sådana fall. En lämplig lösning är då att polismannen på platsen delger transportören en skriftlig underrättelse om att sanktionsavgift ändå kan komma att påföras. Polismannen ska underrätta sin förman om åtgärden. Polismyndigheten ska omedelbart överlämna ärendet till Transportstyrelsen.

För att tillgodose rättssäkerhetsaspekter krävs det också ett system där någon snabbt kan överpröva ett förskottsbeslut och ett beslut att färden inte får fortsätta. Mot bakgrund av att liknande system med förskott och beslut att ett fordon inte får fortsätta färden redan i dag underställs Transportstyrelsens prövning finns sådan beredskapsverksamhet inrättad. Ett sådant underställningsförfarande kan lämpligen äga rum även i de nu aktuella fallen. Polismannens eller den aktuella tjänstemannens beslut om förskott och att bussen inte får fortsätta färden bör därför skyndsamt underställas Transportstyrelsens prövning. Styrelsen ska därvid omedelbart pröva om besluten ska bestå. Myndigheten bör i samband med detta pröva om förskottet bör sättas ned eller om det finns skäl att avstå helt från att ta ut förskottet.

Överklagande

Beslut om att ta ut sanktionsavgift bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol i enlighet med de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) om överklagande.

8 Konsekvenser

8.1 Övergripande bedömning

Om regeringen vidtar åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, kommer mer eller mindre omfattande effekter på kort och lång sikt att kunna uppstå. Avsikten med regleringen är att motverka migration av personer som inte är skyddssökande och inte heller i övrigt har rätt att resa in i landet samt att indirekt underlätta ett ordnat mottagande av den stora mängd skyddssökande som förväntas med anledning av Rysslands invasion av Ukraina och att upprätthålla den allmänna ordningen och inre säkerheten i landet. Det råder ännu stor osäkerhet kring hur situationen i Europa och vid Sveriges gränser kommer att utveckla sig. Det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i landet och det är därför väsentligt att vidta relevanta åtgärder.

Under perioden den 4 januari 2016–3 maj 2017 infördes liknande åtgärder med stöd av den tillfälliga lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Om regeringen vidtar åtgärder med stöd av den föreslagna lagen kan det förväntas uppstå liknande konsekvenser.

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

Utifrån de utvärderingar som gjorts kan konstateras att en kategori som kommer att påverkas påtagligt är resenärer över gräns, såväl migranter som pendlare. Trafikanalys utvärdering pekade bland annat på längre restider, ökad restidsvariation och ökad trängsel på tågen på grund av färre avgångar. Vissa effekter kommer även att uppstå på trafikflöden, statens och den kommunala sektorns finanser, Sveriges internationella åtaganden och förutsättningar för förvaltningsmyndigheter, domstolar och företag att bedriva sina verksamheter. Särskilt regionala kollektivtrafikmyndigheter, transportföretag, rederier och deras anställda kan komma att påverkas.

Åtgärderna enligt den föreslagna lagen kommer att innebära praktiska utmaningar och kostnader för transportörerna. I Öresundsregionen har transportörerna denna gång erfarenheter av tidigare organisering av trafiken som de kan dra nytta av. Även det sätt på vilket identitetskontrollerna utförs, kommer att vara avgörande för att minska riskerna för förseningar. Transportörerna kan också behöva göra vissa anpassningar i sina resevillkor som en följd av att det, utöver giltig biljett, finns krav på identitetshandling. Likaså kommer åtgärder som regeringen kan vidta med stöd av lagen att få effekter för de myndigheter som närmast berörs av åtgärden. En myndighet som i hög grad kommer att beröras är Polismyndigheten, eftersom kontroll av efterlevnaden av de föreskrifter som regeringen kan antas komma att meddela med stöd av lagen i första hand kommer att läggas på den myndigheten. Även Transportstyrelsen berörs genom den föreslagna uppgiften att påföra sanktionsavgifter. För Migrationsverket kan regeringens beslut om åtgärder med stöd av lagen, som i viss mån kan begränsa tillströmningen av skyddsökande, innebära en minskad arbetsbörda. Mot bakgrund av den relativa osäkerhet som finns kring de sammantagna konsekvenserna av en åtgärd av det slag som föreslås, är det av särskild vikt att kontinuerligt följa effekterna av åtgärderna.

8.2 Effekter på antalet skyddsökande och övriga migranter

Bedömning: Förslaget innebär att antalet personer som söker skydd i Sverige blir mindre än annars. Det innebär också att det kommer att vistas färre personer i Sverige som saknar rätt att vistas i landet.

Skälen för bedömningen: Efter att bestämmelserna om vissa identitetskontroller trädde i kraft den 4 januari 2016 minskade antalet asylsökande i Sverige kraftigt. Under första halvåret 2016 var antalet asylsökande ca 15 000 vilket kan jämföras med andra halvan av 2015 då antalet asylsökanden var ca 134 000. Även om reglerna om identitetskontroll samverkade med andra åtgärder påverkade de sannolikt antalet asylsökande och övriga migranter.

De flesta ukrainska medborgare som hittills har sökt skydd i Sverige har giltiga identitetshandlingar. Antalet ukrainska skyddsökande bör därför i mindre utsträckning påverkas av förslagen om identitetskontroll än vad som var fallet för de som sökte asyl under 2015. Bland de som lämnar Ukraina finns även andra tredjelandsmedborgare. Omkring 150 000 sådana personer har kommit från Ukraina till EU under perioden 24 februari till 11 mars 2022.

I migrationsströmmarna kan det även finnas andra grupper än de som flytt från Ukraina liksom personer som inte har för avsikt att söka skydd. Hur många av dessa som kan komma att sakna identitetshandlingar finns det emellertid inga uppgifter om. Det kan inte heller uteslutas att användandet av falska handlingar, s.k. look-a-likepass och dylikt används och kan komma att öka.

Om regeringen skulle vidta åtgärder med stöd av den föreslagna lagen, och därmed införa krav på identitetskontroll på bussar, tåg och passagerarfartyg, förväntas detta på kort sikt kunna medföra att antalet skyddssökande och andra migranter utan identitetshandlingar blir mindre än vad som annars skulle varit fallet. Hur stor minskningen kommer att bli är svårt att uppskatta.

På längre sikt spelar andra länders agerande in. Det kan inte uteslutas att migranter kommer att använda andra vägar in i Sverige t.ex. genom andra transportmedel än kollektiva. En annan viktig faktor är hur berörda transportörer och myndigheter organiserar sina verksamheter. Den sammantagna effekten av åtgärder rörande identitetskontroll på passagerarfartyg, tåg och bussar bör leda till en viss minskning av antalet skyddssökande utan identitetshandlingar och andra migranter som kommer till Sverige. Åtgärderna bör också kunna medföra en viss minskning av antalet människor som reser in i Sverige trots att de saknar rätt att vistas i landet.

8.3 Effekter på allmän ordning och inre säkerhet

Bedömning: Förslaget får positiva effekter på möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet. Förslaget underlättar för myndigheterna att säkerställa ett ordnat mottagande av skyddsbehövande.

Skälen för bedömningen: Om ett minskat antal människor, som saknar rätt till det, reser in i landet, kommer det att ha positiva effekter på möjligheterna för myndigheterna att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet. Identitetskontrollerna bidrar också till att myndigheterna får en bättre kontroll över de personer som reser in landet och att mottagandet av de skyddssökande kan vara mer ordnat. Även ett ordnat mottagande som sådant bedöms innebära större möjligheter att upprätthålla allmän ordning och inre säkerhet.

8.4 Samhällsekonomiska effekter

Bedömning: Ett införande av identitetskontroller leder till restidsförlängningar och ett minskat antal förbindelser, främst för tågtrafiken över Öresund. Trafiken över Öresund är komplex, och att införa identitetskontroller för samtliga resenärer kräver omfattande anpassningar. Busstrafiken har större förutsättningar att på ett enklare sätt hantera kraven på identitetskontroll, men även för busstrafiken krävs anpassningar. Busstrafik som bedrivs som lokaltrafik, vilket innebär en särskild utmaning. Färjetrafik med hög turtäthet kräver anpassningar i verksamheten för att kunna verkställas.

Skälen för bedömningen

Effekter för trafiken

Antalet resenärer som saknar identitetshandlingar och saknar rätt att stanna i Sverige bedöms, som framgår ovan, minska. När det gäller effekterna på övriga personresor påverkas dessa av en mängd olika faktorer som utvecklas nedan.

Tågtrafiken

De järnvägsoperatörer som kör persontrafik över Öresundsbron i dag är SJ AB, DSB Öresund AS och Snälltåget. SJ AB kör snabbtåg i kommersiell trafik mellan Köpenhamn och Stockholm. Antalet tåg enligt tidtabell (vardagar) är fem tåg per dag tur och retur. DSB kör två-tre Intercitytåg per dag mellan Köpenhamn och Ystad som ansluter till färjetrafiken till Bornholm. Den största delen av trafiken genomförs dock av Öresundståg som är ett samarbetsorgan för ett gemensamt tågssystem i Sydsverige och Danmark. Vardagar körs ca 70 tåg per dag i vardera riktningen över Öresundsbron. Operatör på den svenska sidan är SJ AB genom dotterbolaget SJ Öresund AB.

Öresundstågsverksamheten är ett komplext tågssystem som organiseras i samarbete mellan svenska och danska kollektivtrafikmyndigheter. Trafiken går över Öresundsbron och förgrenar sig sedan. Trafiken över Öresundsbron kan betecknas som en pendeltågstrafik med avgångar var 20:e minut under dagtid.

På den svenska sidan organiseras trafiken av Öresundståg AB. Bakom Öresundståg AB står de regionala kollektivtrafikmyndigheterna Blekingetrafiken, Hallandstrafiken, Länstrafiken Kronoberg, Kalmar Länstrafik, Skånetrafiken och Västtrafik. För trafiken på den svenska sidan har Öresundståg upphandlat operatören SJ Öresund AB som bemannar och kör tågen över Öresundsbron. På den danska sidan har Trafik- og byggestyrelsen upphandlat operatören DSB Öresund AS, som är dotterbolag till DSB, att driva trafiken.

Biljetterna till Öresundstågen på den svenska sidan säljs av respektive regional kollektivtrafikmyndighet som alltså är ansvarig transportör i förhållande till resenären. Operatören svarar endast för bemanning och drift av tågen.

Busstrafiken

Årligen färdas ca 40 000 bussar över Öresundsbron. Antalet varierar över året. Under vintermånaderna rör det sig om ca 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 kravet på vissa identitetskontroller utökas till att gälla andra länder än Danmark kommer busstrafiken påverkas även mot Finland. Det kommer påverka linjebussar och beställningstrafik även på dessa destinationer. Busstrafiken i Haparanda kan utgöra en särskild utmaning,

eftersom trafik mellan Haparanda och Torneå bedrivs som en form av lokaltrafik.

Passagerarfartygstrafiken

Ett införande av krav på identitetskontroll på passagerare som reser med passagerarfartyg till Sverige från utlandet och vars resa är 20 nautiska mil eller kortare, kommer medföra att passagerarfartygstrafiken från Helsingör till Helsingborg omfattas. Antalet passagerare mellan Helsingborg och Helsingör uppgår till drygt 7,5 miljoner per år i båda riktningarna.

Metoder för kontroll av identitetshandlingar

Transportören kan genomföra de föreslagna kontrollerna av identitetshandlingar på olika sätt. Ett i tågtrafiken redan förekommande och på avtalsreglering vilande sätt är att använda personliga biljetter, som vid biljettvisering ska visas upp tillsammans med giltig identitetshandling. Namnet på resenären är i detta fall angivet på biljetten, liksom uppgifter om på vilket tåg samt mellan vilka stationer biljetten är giltig. Kravet på att biljetten ska visas upp tillsammans med giltig identitetshandling vid biljettviseringen utgör ett s.k. resevillkor, dvs. det är reglerat i transportavtalet mellan transportören och resenären. Om någon resenär inte kan visa upp giltig identitetshandling och biljett vid biljettviseringen har resenären begått avtalsbrott och kan därför av transportörens personal avvisas från tåget vid en påföljande station.

Användande av personliga biljetter medger en identitetskontroll som resenären i förväg samtyckt till. För att uppfylla det föreslagna kontrollansvaret för transportörer måste i dessa fall biljettviseringen och eventuella avvisanden av resenärer vara avklarade senast före avgång från sista station med av- och påstigning före gränsen till Sverige. En ytterligare förutsättning är att alla biljetter som sålts för resan med tåget i fråga är personliga, vilket ofta inte är fallet. Bruket av personliga biljetter är i dag mer sällan förekommande än förr. SJ AB använder t.ex. personliga biljetter när biljettpriset är rörligt, dvs. varierar beroende på när biljetten köps, medan biljetter till fast pris är opersonliga. För särskilt lokal trafik av pendlingskaraktär, med täta avgångar, är bruk av opersonliga biljetter mycket vanligt. I dessa fall kan 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. Detta kan möjligen bli en konsekvens av det föreslagna kontrollansvaret för transportörer om transportören väljer att utföra identitetskontrollen under färd.

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

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 ålades att byta tåg i Kastrup. Snabbtågstrafiken ställdes in under den tid som identitetskontroller gällde och resenärerna hänvisades i stället till Öresundstågen. Trafikanalys påpekar i sin analys enligt uppdraget om att analysera effekterna för resenärer och transportörer av identitetskontroller under första halvåret 2016 att den största effekten berör tågresenärer över Öresundsbron som påverkats genom längre restider och av ökade restidsvariationer till följd av att ID-kontrollerna orsakat förseningar och omläggning i trafiken.

För tågtrafiken kan det antas att kostnaden för identitetskontroll i samband med ombordstigning generellt sett blir högre jämfört med busstrafiken. Skälet är att passagerarantalet ofta är högt och tiden kort vid såväl perrong som vid färd mellan stationer före den svenska gränsen.

I 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 praktik bedöms kunna förenas med förhållandevis snabb identitetskontroll. Utan passagerarlista får identitetskontrollen ske i samband med biljettkontrollen, som vanligen utförs i samband med ombordstigning, men som också kan genomföras under färd. Vid särskilt anlagda bussterminaler av viss storlek vore det också möjligt att arrangera identitets- och biljettkontroll på särskilt avgränsade ytor.

Busstrafiken kommer sannolikt att påverkas mindre av förslaget än tåg- och färjetrafiken. Det är relativt sett enklare att åstadkomma en kostnadseffektiv kontroll av identitetshandlingar i buss- än i tåg- och färjetrafiken. Många busstransporter utgörs av s.k. gruppresor där passagerarna stiger ombord på ett eller ett fåtal ställen där identitetskontroll kan göras i samband med biljettvisering. Denna modell är även tillämplig för andra typer av busstransporter med få stopp. För busstransporter med många inplanerade stopp kan det inte uteslutas att extrapersonal kan behöva användas för att minska de förseningar som uppstår när chauffören får ägna relativt mer tid än i dag åt kontroll av olika handlingar som passagerarna ska förete.

Även om transportörerna ökar sin bemanning kan det inte uteslutas att förslaget innebär en risk för förseningar och helt eller delvis inställda turer. Detta var också en effekt som observerades 2016–2017. Såväl försenings- som inkomstbortfallsrisken för tågtrafiken till följd av förslaget är dock svåra att uppskatta.

Effekter för miljön

En totalt sett minskad trafik till Sverige kommer att ge positiva effekter i form av minskade utsläpp av koldioxid och hälsofarliga ämnen. Det bedöms inte röra sig om någon markant minskad trafik. Ett möjligt scenario kan vara att det sker överflyttningar mellan trafikslag. Om fler väljer bil eller buss framför tåg kan det leda till en sammantagen

försämring när det gäller miljöeffekter. 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 bli små.

8.5 Statsfinansiella effekter

Bedömning: Storleken på de statsfinansiella effekterna är svår att uppskatta. Syftet med regleringen är att medverka till ett ordnat mottagande vilket bör leda till minskade kostnader för berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner. Åtgärderna leder samtidigt till ökade kostnader för de aktörer som åläggs att verkställa identitetskontroller, vilket lär leda till krav på ersättning från staten för nedlagda kostnader på samma sätt som skedde i fråga om motsvarande reglering som gällde under 2016–2017.

Belastningen på Polismyndigheten och Transportstyrelsen ökar medan den minskar något för Migrationsverket jämfört med om förslaget inte genomförs.

Skälen för bedömningen

Utgifter för staten

Åtgärderna bedöms kunna få statsfinansiella effekter i form av dels förändrade förvaltningskostnader för berörda myndigheter, dels skadestånds- eller ersättningskrav från enskilda (trafikoperatörer, leverantörer, grossister, m.fl.).

Förslaget syftar till att ge de myndigheter som är direkt berörda av det stora antalet skyddssökande och övriga migranter bättre förutsättningar att bedriva sina verksamheter. Förslaget bedöms leda till en viss minskning av antalet personer utan identitetshandlingar som söker skydd och antalet personer som saknar rätt att vistas i landet. Det skapar bättre möjligheter för ett ordnat mottagande för de personer som kommer hit. Ökade utgifter för staten uppstår genom tillkommande belastning på myndigheter som bland andra Polismyndigheten. Belastningen bedöms dock vara av måttlig omfattning och i första hand kunna hanteras inom ramen för tillgängliga anslag och anslagskrediter.

De statsfinansiella effekterna för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms på kort sikt kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag och krediter. Vad gäller övriga effekter är det inte möjligt att på förhand göra en bedömning av effekternas storlek och regeringen får vid behov återkomma med förslag till riksdagen för att hantera uppkomna kostnader.

I samband med att krav på identitetskontroller infördes 2016–2017 fann regeringen skäl att kompensera transportörerna för de kostnadsökningar som kontrollerna medförde. För perioden 4 januari 2016–3 maj 2017 anslags totalt 261 miljoner kronor i ersättning till transportörerna.

Skatteinkomster

Åtgärderna kan marginellt påverka statens skatteinkomster främst genom eventuellt försäljningsbortfall och därmed följande bortfall av intäkter från mervärdesskatt. Dessutom kommer lönesummor och därmed skatteintäkter för arbetsinkomster att minska något. Avgörande för hur omfattande effekterna blir kommer att vara hur länge åtgärderna kommer att gälla.

Statliga myndigheter

Förslagen i denna promemoria skulle förutom att leda till något ökade utgifter till följd av nya och utökade uppgifter även leda till konsekvenser i form av att annan verksamhet i statliga myndigheter i viss mån trängs undan och att myndigheternas uppdrag i övrigt inte kan genomföras med samma kvalitet eller omfattning som annars.

Polismyndighetens arbete med bland annat skjutningar i de kriminella miljöerna, övrig grov organiserad brottslighet och de återinförda gränskontrollerna vid inre gräns har lett till en stundtals ansträngd situation och svåra prioriteringar för myndigheten. De nu förslagna åtgärderna skulle även de innebära omfattande arbete för Polismyndigheten då myndigheten skulle behöva allokera personalresurser för att kontrollera att transportörerna uppfyller sina skyldigheter enligt den föreslagna förordningen. Förslaget kan således komma att kräva omprioriteringar inom myndigheten som i sin tur kan medföra att det brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten påverkas negativt. Polismyndigheten kan begära handräckning av Tullverket och Kustbevakningen varför även dessa myndigheter kan få en viss ökad arbetsbörda.

Transportstyrelsen är utpekad myndighet för att ta ut en sanktionsavgift av transportören om denne vid en kontroll inte kan visa att den har fullgjort sina skyldigheter. Det är därför sannolikt att bestämmelserna kommer innebära en ökad arbetsbörda för Transportstyrelsen. Erfarenheter kring hur ett sådant ansvar ska vara strukturerat finns redan hos Transportstyrelsen dels från den förra regleringen, dels då myndigheten redan i dag har uppgiften att ta ut sanktionsavgift i andra ärenden. Varje anmälan från de kontrollerande myndigheterna kommer dock att innebära en ökad arbetsbörda för Transportstyrelsen. Möjligheten att överklaga Transportstyrelsens beslut att ta ut sanktionsavgift kommer sannolikt också medföra en viss ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna, men det bedöms sammantaget bli fråga om ett relativt begränsat antal nya mål.

För Migrationsverkets del innebär förslaget större möjligheter att kunna hantera och processa den ström av människor i behov av skydd som söker sig till Sverige. Efter årsskiftet 2015/2016 ökade andelen inlämnade identitetshandlingar under asylprocessen, något som underlättade arbetet med verkställighet beträffande av- och utvisningsbeslut. Även denna gång bedöms regleringen få effekter som till viss del förenklar Migrationsverkets hantering.

Om färre människor söker skydd medför det ett mindre antal ansökningar som ska prövas av Migrationsverket. Behovet av bostäder för skyddsseekande minskar också.

Detta skulle även innebära att antalet överklaganden skulle minska och därmed antalet ärenden i migrationsdomstolarna. Kostnaden för mottagandet av asylsökande och andra skyddsbehövande 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.

8.6 Effekter för kommuner och regioner

Bedömning: Ett införande av identitetskontroller kan leda till ökade utgifter för kommuner och regioner i den mån den regionala kollektivtrafikmyndigheten övertar kostnadsansvaret för identitetskontrollerna på samma sätt som privata transportörer.

Skälen för bedömningen

De kommuner och regioner som kan antas vara närmast berörda i frågan är de som ansluter till gränsövergångar i södra, norra och västra Sverige. Främst berörs dess handhavande av skyddsbehövande och hantering av kollektivtrafik. Den sammantagna effekten antas variera mellan olika kommuner och regioner, något som beror på antalet skyddsökande och hur stora åtaganden man har i respektive fråga.

Det är transportörerna som är ansvariga för identitetskontroller och det är därför dessa som i första hand kan drabbas av kostnader, se avsnittet nedan. Kommuner och regioner påförs inte några direkta kostnader genom förslaget. Kostnadsansvaret för identitetskontrollerna kan komma att överföras till den regionala kollektivtrafikmyndighet som upphandlat en operatör för att driva trafiken beroende på hur avtalet som reglerar trafiken ser ut. Under förra perioden av identitetskontroller tog Region Skåne på sig kostnader för identitetskontroller och fick i efterhand statlig ersättning på samma sätt som övriga transportörer som erhöll ersättning för att upprätthålla identitetskontroller. 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.

8.7 Effekter för företag

Bedömning: Ett införande av identitetskontroller leder 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 som kan leda till minskade intäkter.

Skälen för bedömningen

Transportföretag och rederier

Genom att hitta effektiva metoder för att kontrollera identitetshandlingar kan transportörerna själva minska risken för förseningar i sin trafik. Den föreslagna sanktionsavgiftens storlek, av transportören prognosticerat passagerarantal per tur och bedömd trafikförseningsrisk för respektive tur blir sannolikt styrande för hur transportörerna i framtiden kommer att bemanna sina tåg och bussar från utlandet till Sverige.

Om identitetskontrollerna leder till förseningar, kan det uppfattas som en kvalitetsförsämring.

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

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

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

Övriga direkt berörda företag

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

8.8 Effekter för enskilda

<p>Bedömning: Det är i huvudsak resenärer över gräns som kommer att påverkas av förslaget genom att restiderna och trängseln påverkas.</p>

Skälen för bedömningen

Förslaget i denna promemoria innebär att transportörerna är skyldiga att kontrollera att de resenärer som ska till Sverige har giltig identitetshandling med fotografi. Detta innebär ett kontrollmoment som kan göra att restiden för den enskilde påverkas.

Trafikanalys utvärdering om effekterna av gränskontrollerna under delar av 2016 pekade bland annat på längre restider, ökad restidsvariation och ökad trängsel på tågen på grund av färre avgångar. Utifrån de utvärderingar som gjorts kan konstateras att en kategori som kommer att påverkas påtagligt är resenärer över gräns, såväl migranter som pendlare.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina

Regeringens befogenheter

1 § Om det har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet till följd av Rysslands aggression mot Ukraina får regeringen, i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet, vidta sådana åtgärder som avses i 2 och 3 §§.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att regeringen ska få vidta sådana särskilda åtgärder som anges i 2 och 3 §§. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ett grundläggande krav för att regeringen ska få vidta de särskilda åtgärder som anges i lagen är att det till följd av Rysslands aggression mot Ukraina har uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Det ska vara fråga om en fara som sett ur ett bredare perspektiv både är betydande och hotar viktiga samhällsintressen eller samhällets funktionalitet. Olika orsaker, som rör förhållanden både inom och utom landet, torde kunna utlösa en så allvarlig situation att det är nödvändigt för regeringen att kunna agera snabbt med särskilda åtgärder. När en situation har nått sådana proportioner att det finns allvarlig fara för att samhället inte längre förmår att hantera den och när centrala samhällsfunktioner är utmanade får regeringen vidta åtgärder 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.

Ett exempel kan vara risken för stora migrationsströmmar som leder till att myndigheterna saknar kontroll över vilka som befinner sig i landet och som leder till att viktiga samhällsfunktioner är utmanade. Åtgärder med stöd av lagen ska kunna vidtas 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.

Det som avses i 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.

Vad som kan utgöra en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan också variera över tid, beroende på samhällets utveckling och förmåga att hantera allvarliga faror för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Syftet med åtgärderna som ska kunna vidtas enligt 2 och 3 §§ ska vara att staten ska kunna upprätthålla lag och ordning eller värna den nationella

säkerheten. Åtgärderna ska alltså vara ägnade att möta den allvarliga fara som har uppkommit.

Bemyndiganden

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Övervägandena finns i avsnitt 4.

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

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tillsyn över och kontroll av åtgärder som avses i 2 §, och
2. sanktionsavgifter vid överträdelse av föreskrifter som avses i 2 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Punkt 1 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillsyn över och kontroll av åtgärder som avses i 2 §. Det kan exempelvis vara fråga om att ange vilka befogenheter som ska gälla för de myndigheter som utför tillsyn eller utövar kontroll.

Punkt 2 innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelse av föreskrifter som avses i 2 §. Bemyndigandet kan användas även för föreskrifter om åtgärder för att verkställa sanktionsavgifter. Det kan t.ex. vara fråga om ett beslut att hindra ett fordon's fortsatta färd i syfte att framtvunga betalning av ett beslutat förskott för en sanktionsavgift.

En förutsättning för att få meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandena i paragrafen är dels att regeringen bedömer att förutsättningarna enligt 1 § är uppfyllda, dels att föreskrifter har meddelats med stöd av 2 §.

Tidsperiod

4 § Föreskrifter enligt 2 § får gälla i högst sex månader.

Föreskrifter enligt 3 § får inte gälla längre än de föreskrifter enligt 2 § som de förstnämnda föreskrifterna avser.

Paragrafen reglerar hur länge föreskrifter som får meddelas med stöd av 2 § får gälla. Övervägandena finns i avsnitten 4 och 6.

Första stycket innebär att giltighetstiden för föreskrifter om krav på identitetskontroller med stöd av 2 § får vara högst sex månader.

Andra stycket innebär att föreskrifter om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter inte får gälla längre än föreskrifter enligt 2 § om identitetskontroll som de är kopplade till och inte får gälla efter det att föreskrifterna enligt 2 § har upphört att gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 8 april 2022.
2. Lagen upphör att gälla den 8 april 2025.
3. Föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 eller 3 § upphör att gälla senast när denna lag upphör att gälla.
4. Trots punkt 2 gäller lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen fortfarande för ärenden eller mål om tillsyn, kontroll eller sanktionsavgifter som har inletts innan lagen upphörde att gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna innebär att lagen är tidsbegränsad och gäller i tre år. Övergångsbestämmelserna reglerar handläggningen av ärenden eller mål om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter som pågår när lagen upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitten 5 och 6.

Punkt 1 anger när lagen träder i kraft.

Punkt 2 anger när lagen upphör att gälla.

Genom *punkt 3* begränsas giltighetstiden för föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen så att de upphör att gälla samtidigt som lagen.

Punkt 4 innebär att ett pågående ärende eller mål om t.ex. sanktionsavgift får prövas trots att lagen har upphört att gälla, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.