



Stockholm

Ref LI2023/02926

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

Sveriges Bussföretag är en arbetsgivare- och branschorganisation för den yrkesmässiga bussbranschen och representerar såväl busstrafikföretag som bussresearrangörer. Vi är ett förbund inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv.

Förslaget i korthet

I promemorian föreslås en ny lag som ger regeringen befogenhet att i vissa fall meddela föreskrifter om förbud mot att med vissa färdmedel transportera personer som saknar giltiga identitetshandlingar till Sverige. 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 sådana föreskrifter. Förbuden ska behövas för att underlätta för viktiga samhällsfunktioner att fullgöra sina uppgifter. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om sanktionsavgifter för den som bryter mot sådana förbud. De åtgärder som får vidtas med stöd av den föreslagna lagen ska begränsas att gälla till högst sex månader.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Sammanfattning

Sveriges Bussföretag är mycket kritiska till promemorians förslag och anser att ansvaret för denna typ av kontroll av identitetshandlingar vid gränsen principiellt bör bäras av Polismyndigheten med bistånd av Tullverket och Kustbevakning, inte av transportören. Förslaget utsätter transportörernas personal, som saknar utbildning och kompetens för den typ av kontroll som föreslås, för en oacceptabel förhöjd risk för hot och våld. Regeringen bör i stället använda de myndigheter som har utbildning, resurser och kompetens anpassade för denna typ av kontroll.

Sveriges Bussföretag anser att:

- Regeringen bör inte i permanent lag ges befogenhet att införa en inskränkning av principen om fri rörlighet inom den Europeiska unionen av denna grad. Erfarenheterna av pandemin har visat att lagstiftning kan genomföras snabbt när situationen kräver det.





Att i stället välja att införa det i en tillfällig lag när behovet uppstår säkerställer att behovet provas genom den demokratiska lagstiftningsprocessen.

- Ansvaret för kontroll av identitetshandlingar bör åligga Polismyndigheten.
- Om Regeringen trots kritiken mot förslaget från oss och andra som påverkas ändå går vidare med förslaget bör det kompletteras med att de företagen ersätts för uppkomna kostnader. Denna ersättning bör avse såväl direkta merkostnader som uppstår till följd av implementering och efterlevnad av regelverket, men även för indirekta kostnader såsom intäktsbortfall kopplat till minskat resande till följd av regelverket.
- Förutsättningarna för påförande av sanktionsavgift behöver klargöras för att transportörerna inte ska riskera sanktionsavgifter till följd av oklarheter i lagstiftningen. Ansvaret bör inte vara strikt när identitetshandling saknas, utan ansvaret bör vara att en kontroll ska ske av transportören före gränspassage.
- Det för införs en möjlighet till nedsättning och undantag från avgiften bör kunna medges. Detta bör särskilt beaktas vid oklarheter i regelverket.

Transportörers skyldighet

I promemorian anges att ”föreskrifterna bör utformas med hänsyn till vad som är möjligt att effektivt kontrollera vid en svensk tillsyn och så att eventuella överträdelser kan beivras¹”. Med det menar man att ”en följd av detta blir även att det blir tydligt att en passagerare som inte kan uppvisa identitetshandlingar i samband med ombordstigning vid den sista anhalten före svenska gränsen inte får transporteras till Sverige. Det är först när personen ankommer till Sverige som svenska myndigheter kan utöva tillsyn och kan konstatera att passagerare på en buss, ett tåg eller ett passagerarfartyg saknar identitetshandlingar.

Tillsynsmyndigheten kan då på ett enklare sätt än enligt de tidigare tillfälliga bestämmelserna konstatera att förbudet att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar har överträtts. **En överträdelse kan alltså konstateras utan att det behöver föras någon bevisning i frågan om huruvida transportören faktiskt har kontrollerat identitetshandlingar eller när sådan kontroll har skett eller vad som kan ha hänt i tiden mellan en sådan kontroll och gränsövergången².**

Skillnaden gentemot tidigare tillfällig lagstiftning är därmed att det införs ett strikt ansvar för transportörer som tar personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige. Detta blir onekligen enklare att granska för tillsynsmyndigheterna, då bevisfrågorna kring om en kontroll har genomförts försvinner, men det ålägger transportörerna en skyldighet som är omöjlig att uppfylla. Vid en situation där föraren kontrollerat identitetshandlingarna vid färdens början, men där passageraren förstör/tappar identitetshandlingen under resans gång skulle transportören ha överträtt förbudet och därmed drabbas av en sanktionsavgift.

Det finns redan i dag exempel hos våra medlemmar där en resenär gjort sig av med sitt pass när bussen ska kontrolleras av Tullverket vid gränsen. Det är inte rimligt att en transportör åläggs ett strikt ansvar för att identitetshandlingarna ska finnas kvar vid en eventuell kontroll. Att begära om en kontroll ska utföras och på något sätt dokumenteras är en tillräcklig skyldighet.

¹ Se promemorian s. 10.

² Se promemorian s. 11.



Tillsynsmyndigheternas bevisvärigheter är inte tillräcklig anledning att lägga ett strikt ansvar på transportörerna. Tillsyn av att kontroll har utförts kan ske efter det att gränsen passerats. Som reglerna är utformade nu kan företagen drabbas av en sanktionsavgift för något som inte ligger inom ramen för deras kontroll. Ett företag kan säkerställa att det finns rutiner för att identitetshandlingar kontrolleras, men inte att de bevaras efter att denna kontroll har utförts. Föraren har självklart ingen befogenhet att beslagta identitetshandlingarna innan gränsen passeras, och borde därmed inte kunna hållas ansvariga för om de försvinner under resans gång.

Vi har följande exempel från medlemsföretag som de upplevt vid tidigare perioder med liknande förbud:

- ”Vid upprepade tillfällen blev förarna hotade av passagerarna som vägrade visa id-kort eller pass. Ofta blev vi ifrågasatta av passagerarna och de påpekade att vi inte är poliser. Då allt gick snabbt så visste vi ej vad som var giltig id-handling, främst från utlandet. Folk kunde visa konstiga kort som kunde vara ett bibliotek kort från ett asiatiskt land och man förstod inte något”.
- ” Vid upprepade tillfällen visade man ett utländsk id-handling i Köpenhamn men vid kontroll i Malmö (tullen) så hade de inget på sig. Vid tömning av toaletter kunde vi se nedspolade id-handlingar”.
- ” Vid ett par gånger har man visat id-handling men begärt att gå ut och ”hämta något från sin väska ”, då såg vi att man gav sin id-handling till någon annan som också skulle gå på bussen. När förarna konfronterade dem då uppstod hotfulla situationer. Detta ledde till att förarna ”vägrade” köra till Köpenhamn”.

Det exemplet belyser är hur problematiskt det är med ett strikt ansvar för transportörerna. Det går i praktiken inte att garantera att identitetshandlingarna finns kvar när gränsen passeras.

Det bör beaktas att bussförare idag saknar kunskap och utbildning om identitetskontroll. Inte heller finns det utrustning på bussen att avgöra identitetshandlingarnas äkthet. Det är principiellt inte rimligt att transportören ska utföra polisiära uppgifter och dessutom stå för kostnaderna som denna uppgift medför där det dessutom finns risk för höga sanktionsavgifter. Övervältrandet av statens uppgifter och kostnader till transportörerna är inte skäligt.

Arbetsmiljön för bussförare riskerar att försämrats till följd av stress, men även på grund av ökad risk för hot och våld vid avvisning av resenär som betalt färdbiljett men inte kunnat visa giltig identitetshandling. Dessutom har bussförare till skillnad från polis- och tulltjänsteman ingen utbildning, kunskap eller utrustning för att avgöra vad som är en äkta eller uppenbart falsk identitetshandling. Kontrollen riskerar därigenom att bli en kostsam men verkningslös åtgärd. Beroende på när denna kontroll ska ske är det också oklart vad transportören ska göra med passagerare som inte har någon identitetshandling.

Konsekvensanalys

I konsekvensanalysen uppges att ”omfattningen av konsekvenserna kan inte anges annat än i rent generella termer eftersom de beror på vilka geografiska områden som berörs i det fall åtgärder kommer att vidtas samt vilka transporter och vilken tidsperiod åtgärderna kommer att omfatta”.



Det har vid tidigare tillfällen införts liknande regelverk, och en mer exakt bedömning av konsekvenserna utifrån dessa erfarenheter borde kunna utföras. Promemorians grunda analys av konsekvenserna gör det svårt att bedöma förslagets påverkan, och rimligheten av Regeringens bedömning av dess effekter.

Likt vi beskrivit ovan är en av effekterna av förslaget den negativa påverkan som det medför för transportörernas anställda som förutsätts utföra dessa kontroller. Vi och andra har i tidigare remissförfarande påpekat just detta.³ Att den förhöjda risken för de anställda inte alls berörs i konsekvensanalysen, eller i promemorian över huvud taget, får därmed anses vara högst anmärkningsvärt. Regelverket är tänkt att användas när migrationssituationen är av sådan art att den utgör en ”allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet”. Om migrationsflödena är av en sådan art borde det vara självklart att de bussförare eller tågvärdar som tvingas agera en form av gränsvakt utsätts för en förhöjd risk. När ärendet bereddades borde detta ha varit en konsekvens att ta hänsyn till vid bedömningen av om det föreslagna regelverket är skäligen för att uppnå de eftersträlvade effekterna.

Det konstateras att ”större delen av busstrafiken utgörs inte av linjetrafik utan består till största delen av beställningstrafik i olika former⁴” och att ”busstrafiken kommer sannolikt att påverkas mindre än tåg- och färjetrafiken om regeringen utnyttjar lagen och meddelar föreskrifter⁵”. Gällande beställningstrafiken stämmer det att kontrollen blir enklare att utföra, med hänsyn till att det till exempel kan finnas passagerarlistor. När det gäller den kommersiella linjetrafiken är situationen en annan. Kontrollen kan då behöva ske snabbt vid en hållplats längs med vägen. En situation med kraftigt ökande migration och ökad trafik över gränsen kommer att påverka busstrafiken. För bussföraren kan denna kontroll, att säkerställa att handlingarna dels finns och att de är giltiga, bli en tidskrävande och potentiellt riskfylld process. Konsekvensen för dessa bussföretag blir försenade resor, ökad otrygghet för förare och övriga passagerare, kostnader för att utbilda personal avseende kontrollmetoder och kostnader för att hyra in eventuell personal för säkerhet på bussarna. Sammantaget lär dessa konsekvenser göra busstrafiken mindre attraktiv, och leda till minskade intäkter på grund av minskat resande totalt sett. Om förslaget genomförs bör det därför kombineras med stöd till påverkade företag. Denna ersättning bör avse såväl direkta merkostnader som uppstår till följd av implementering och efterlevnad av regelverket, men även för indirekta kostnader såsom intäktsbortfall kopplat till minskat resande till följd av regelverket.

Med vänlig hälsning

Sveriges Bussföretag

Anna Grönlund, branschchef, vVD

³ Se <https://www.regeringen.se/contentassets/9d74b6b2390b4fbc48c980d96b8a36f/sveriges-bussforetag.pdf>
<https://www.regeringen.se/contentassets/9d74b6b2390b4fbc48c980d96b8a36f/svenska-transportarbetareforbundet.pdf>

⁴ Se promemorian s. 16.

⁵ Se promemorian s. 18.