



Infrastrukturminister Tomas Eneroth  
Infrastrukturdepartementet

i.registrator@regeringskansliet.se  
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sydsvenska Handelskammaren får härmed inlämna yttrande med anledning av rubricerad promemoria.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att

- Införande av ID-kontroller strider mot gällande regelverk för gränskontroll (Schengen). Detta har ytterligare förstärkts genom ny dom 2018. JK har också ifrågasatt lagligheten.
- JK medgivit att grundläggande medborgerliga rättigheter kränks genom lagstiftning för ID-kontroller.
- Åtgärden riskerar en politisk splittring kring Schengen, som är grunden för att hålla yttre gräns.
- Förslaget i promemorian måste därför avvisas

### 1. Rättsläget rörande gränskontroller

Som kunde konstateras redan i Sydsvenska Handelskammarens JK-anmälan är ID-kontroller uttalat i strid med gällande rätt: Enligt artikel 32 i Schengenförordningen är det de bestämmelser som återfinns i Avdelning 11 av Schengenförordningen som är tillämpliga om tillfälliga gränskontroller vid inre gränser återinförs. Avdelning 11 föreskriver inte transportörsansvar vid utförande av ID-kontroller. Inte heller ger Schengenförordningen en medlemsstat, Sverige i det här fallet, möjlighet att införa skyldighet för transportörer att utföra ID-kontroller vid internationella gränser.

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

Detta åberopades i den JK-anmälan som Sydsvenska Handelskammaren inlämnade. I sitt yttrande konstaterade JK följande:

”Det kan ifrågasättas om id-kontrollförordningarna är förenliga med Schengenregelverket, eftersom effekterna av förordningarna är att det sker systematiska kontroller av resenärer som i hög grad liknar de kontroller som ska ske av resenär som reser in i Schengenområdet från tredje land. Id-kontrollförordningarna har också fått sådana effekter att de kan avhålla personer från att utöva sin rätt till fri rörlighet och därmed utgör de ett hinder för denna frihet.”

Sedan dessa har rättsläget ytterligare klargjorts genom det så kallade Touring Tours beslutet av domstolen.<sup>1</sup>

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

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

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

## 2. Rättsläget gällande medborgarligen rättigheter

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

---

<sup>1</sup> CJEU - Joined Cases C-412/17 and C-474/17 Bundesrepublik Deutschland v. Touring Tours und Travel GmbH and Sociedad de Transportes SA, 13 December 2018

<sup>2</sup> FEUF (artikel 56) och EU-domstolens praxis slår också fast att inskränkningar av rätten att tillhandahålla tjänster inom EU som utgångspunkt är förbjudna. Det gäller inte bara diskriminerande inskränkningar utan att alla former av begränsningar i rätten att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den man är etablerad i är otillåtna, d.v.s. även om de träffar inhemska näringsidkare på samma sätt. Friheten att tillhandahålla tjänster är vidare tillämplig på näringsidkare inom det egna landet om de tillhandahåller tjänster som riktar sig mot medborgare i en annan medlemsstat. flera transportörer som träffas av ID-Förordningen är etablerade i såväl Sverige som Danmark och tillhandahåller en tjänst som innebär transport mellan de två länderna till kunder som i huvudsak är danska och svenska medborgare. ID-Lagen och ID-Förordningen innebär, på de skäl som anförts ovan, en allvarlig begränsning av transportörernas tillhandahållande av denna tjänst. Detta kan innebära att staten kan ha ett skadeståndsansvar på unions rättslig grund mot den skada som åsamkats transportörer till följd av ID-Lagen och ID-förordningen.

Schengenförordningen.

Detta tydliga rättsläge innebär också en rättslig exponering av Sverige som är mycket riskfylld.

Även JK är medveten om detta i sitt yttrande över Sydsvenska Handelskammarens JK-anmälan:

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

### 3. Politiska konsekvenser

När det gäller att hålla yttre gräns är Schengen det viktigaste instrumentet i det europeiska samarbetet. EU lägger stora och växande resurser på att skydda yttre gräns. Att i detta läge införa lagstiftning som tydligt undergräver Schengens fundament är äventyrligt ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Om alla medlemsländer förbehåller sig rätten att upphäva Schengenregelverket genom egna ID-kontroller som införts med otydliga och svepande skäl kommer förtroendet för samarbetet att erodera.

Att i det känsliga säkerhetspolitiska läget som nu råder införa ID-kontroller innebär:

- 1) En handling som uttrycker svenskt misstroende mot EUs förmåga att hålla yttre gräns.
- 2) Att personer som avvisas av transportörer skall hanteras av andra länder – utan förhandling och strävan att samarbeta från Sveriges sida.
- 3) Ett indirekt misstroende mot de rättsvårdande samarbeten mellan grannländerna som finns.

### 4. Ekonomiska konsekvenser

Handelskammaren har tidigare konstaterat att en nedstängning av gränsen har stora konsekvenser för svensk ekonomi och svenskt näringsliv:

”Det finns många typer av ekonomiska kostnader med gränskontrollerna. Arbetsmarknad, handel och investeringar påverkas. I denna rapport ligger fokus enbart på trafiken över Öresund och Öresundsregionens arbetsmarknad.

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

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

För att skaffa en uppfattning om betydelsen kan man nuvärdesberäkna värdet av dessa förluster till ca 50 miljarder kronor vid 3% kalkylränta. Talet är endast av akademiskt intresse eftersom det förutsätter att kontrollerna är permanenta i all evighet, men det ger en uppfattning om hur mycket det lönar sig för samhället att investera för att återställa tillgängligheten i detta teoretiska scenario. Värdet motsvarar kostnaden för en ny fast förbindelse”.

#### 5. Brottsbekämpande resultat av gränsbevakning

Ett svepande skäl som anges i promemorian är att ID-kontrollerna skulle ha brottsbekämpande effekt. Detta är problematiskt ur följande perspektiv.

För det första saknas tydliga belägg för påståendet.

Ett exempel kan hämtas från gränsregion syd inom polisen. Statistik för helåren 2016 och 2017 gav vid handen följande: I hela Sverige lagfördes totalt 10.200 brott mot vapenlagen dessa år. Gränskontrollerna genomför årligen omkring 800.000 kontroller per månad i svenska hamnar och på Öresundsbron. Bokförda brott mot vapenlagen som resultat av dessa kontroller summerades dessa år till fyra stycken, två per år.

Denna statistik är numera inte längre tillgänglig. Men är en spegling av effektiviteten i insatsen, som alltså är mycket begränsad.

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

För det andra innebär det att lagen exponerar de som arbetar hos transportörerna för att ingripa mot personer som bryter mot lag. Regeringen behöver utveckla hur rättigheter och skyldigheter för dessa personers vidkommande skall bevaras också med tanke på att de skall implementera svensk lag i främmande land.

Malmö den 16 mars 2022  
SYDSVENSKA HANDELSKAMMAREN

  
Stephan Muechler  
VD