



Datum

2015-12-30

Diariennr (åberopas)

A544.009/2015

Polismyndigheten
Nationella operativa avdelningen
Gränspolissektionen

Tillämpning av ny förordning om identitetskontroller

Sammanfattning

Den 4 januari 2016 träder förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i kraft.

Gränspolissektionen vid den Nationella operativa avdelningen har i översiktlig sammanfattning tolkat förordningen enligt följande

- Endast passagerartrafik med tåg, buss eller båt, mellan Danmark och Sverige omfattas av förordningens bestämmelser.
- För att en identitetshandling ska anses som giltig ska den vara officiellt utfärdad i syfte att fastställa innehavarens identitet. Handlingen bör ej vara av alltför enkel beskaffenhet och ska innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn och födelseid. Id-handlingen ska också vara försedd med en individuell numrering, innehavarens namnunderskrift och foto samt uppgift om giltighetstid och vem som utfärdat handlingen.
- En transportör kan utgöras av en juridisk person såväl som en fysisk person. Huvudregeln är dock att det är den juridiska personen som omfattas av kontrollskyldigheten och kan påföras eventuell sanktionsavgift.
- Transportören har bevisbördan för att visa kontrollskyldigheten är uppfylld.
- Det är inte möjligt att i detalj ange hur transportören ska visa att kontrollskyldigheten är uppfylld. Enligt Noas uppfattning krävs dock någon form av dokumentation varav framgår vilken typ av handling som förevisats, att personen som uppvisat handlingen är den person som handlingen avser, samt handlingens serienummer.
- För att en transportör ska kunna anses ha brustit i sin kontrollskyldighet av en uppvisad handling ska det ha varit *uppenbart* att handlingen inte var giltig.

Bakgrund

Den 21 december 2015 trädde en ny lag i kraft som ger regeringen rätt att meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat (Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet). Regeringen har med stöd av denna lag utfärdat *förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet* som träder i kraft den 4 januari 2016. Förordningen reglerar transportörens ansvar i förhållande till passagerarna och berör endast transporter med tåg och buss till Sverige från Danmark och transporter med passagerarfartyg till Sverige från Danmark som understiger 20 nautiska mil. Polisens uppgift enligt förordningen är att kontrollera att transportören har fullgjort sin skyldighet att genomföra en identitetskontroll av samtliga passagerare.

Med anledning av den nya förordningen meddelar Nationella operativa avdelningen (Noa) följande riktlinjer om hur polisens kontroller bör gå till. Det är viktigt att framhålla att anvisningarna i denna skrivelse är tillfälliga och kan komma att ändras. Syftet med skrivelsen är att underlätta och beskriva de yttre ramarna för polisens arbete och den kommer främst att beröra formerna för polisens kontroll av att transportörerna fullgjort sina skyldigheter enligt förordningen. Noa kommer senast den 18 januari 2016 att ha tagit ställning till om skrivelsen behöver revideras.

Vem som är att anse som transportör

Av 2 § 3 i förordningen framgår att transportör är *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.*

Av betydelse vid påförandet av en eventuell sanktionsavgift är om begreppet transportör ska anses innefatta fysiska såväl som juridiska personer eller endast den ena kategorin. Konkret kan det uttryckas i frågan om det är föraren av t.ex. en buss (den fysiska personen) eller bussbolaget (den juridiska personen) som ska stå ansvaret för att en identitetskontroll inte har utförts.

Av lagens förarbeten (prop. 2015/16:67 s. 17) framgår att de som ska omfattas av bestämmelserna huvudsakligen utgörs av juridiska personer, där transporterna utförs som ett led i en kommersiell verksamhet. Detta innebär att det i första hand är företaget som utför transporten som kan bli skyldigt att betala sanktionsavgift.

Enligt Noas uppfattning kan en transportör i förordningens bemärkelse dock även utgöras av fysisk person. Dels torde detta kunna utläsas av ordalydelsen i förordningens andra paragraf, som anger att transportören är den som faktiskt utför en transport av passagerare. Att lagstiftaren i de ovan citerade förarbetena även valt formuleringen *huvudsakligen* ger enligt Noa ytterligare stöd för denna tolkning. Detta medför enligt Noas uppfattning att om en transport utförs av en privatperson utan koppling till ett företag så kan även denne omfattas av förordningens bestämmelser. Det får dock anses stå klart att syftet med förordningen främst är att ålägga företag sanktionsavgift när kontrollskyldigheten inte är uppfylld.

Huvudregeln är således att det är transportföretaget som är betalningsansvarigt. Vid tillämpningen av 10 § om var transportören har sin hemvist är det följaktligen i första hand *företagets hemvist* som avses. Endast i de fall där ett företag inte står bakom en transport bör alltså en fysisk person anses som transportör.

Beviskrav och giltig identitetshandling

Enligt 3 § i förordningen ska transportören kontrollera att de passagerare som transportören transporterar till Sverige från Danmark innehar *en giltig identitetshandling med fotografi*. Polisen ska enligt 4 § i förordningen kontrollera att transportören har fullgjort sin skyldighet enligt 3 §. Det framgår inte av förordningen vad som avses med giltig id-handling eller hur omfattande transportörens kontrollansvar är. För att underlätta arbetet för de som ska utföra kontrollerna anser Noa att det därför behövs tas fram interna riktlinjer för att förtydliga vilka handlingar som bör kunna godtas och vilken sorts bevisning som kan krävas av transportören för att denne ska kunna anses ha fullgjort sin kontrollskyldighet.

Vilka handlingar kan betraktas som en giltig id-handling?

För att en id-handling, som avses i denna förordning, ska anses vara giltig bör den, enligt Noas uppfattning, vara officiellt utfärdad i syfte att fastställa innehavarens identitet. Den ska vara försedd med innehavarens fotografi samt även innehålla uppgift om innehavarens fullständiga namn och personnummer eller födelsetid. Id-handlingen ska också vara försedd med en individuell numrering, innehavarens namnunderskrift och uppgift om giltighetstid och vem som utfärdat handlingen. Handlingar av alltför enkel beskaffenhet bör dock inte godtas även om de formellt uppfyller de ovan angivna kraven.

Det är värt att betona att handlingen ska ha utfärdats i syfte att kunna fastställa innehavarens identitet. Är syftet med utfärdandet ett annat så kan det inte anses vara en id-handling. Exempel på handlingar som inte bör accepteras, trots att de är officiellt utfärdade, är till exempel de LMA-kort som utfärdas av Mi-

grationsverket. Detta eftersom LMA-kortet inte är en id-handling utan endast intygar att personen är inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem under det namn som står på kortet.

Sammanfattningsvis kan sägas att handlingar som innehåller de uppgifter som framhållits ovan och som inte är av alltför enkel beskaffenhet bör godtas. Att en handling är utfärdad på ett annat språk än svenska borde inte utgöra något hinder eller påverka bedömningen av om den uppfyller förordningens krav.

Personer under 18 år

Personer under 18 år som reser i sällskap med en förälder som kan uppvisa en giltig id-handling omfattas inte av kravet på giltig id-handling. Det ankommer på transportören att ta reda på om en person under 18 år reser med en förälder. Har transportören frågat passageraren och denne visat upp giltig id-handling och intygat att han eller hon är förälder till barnet bör denna uppgift godtas om inte något talar däremot.

Omfattningen av transportörens kontrollansvar

Det framgår inte av förordningen hur omfattande transportörens kontroll bör vara för att denne ska anses ha fullgjort sin skyldighet. Vägledning borde dock kunna hämtas från omfattningen av transportörens kontrollskyldighet i 9 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), även om den bestämmelsen avser transportörer som transporterar passagerare till Sverige från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen. Enligt förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2003/04:50 s. 58) bör transportören genom en kontroll som avses i 9 kap. 3 § utlänningslagen kunna upptäcka avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. En sådan innebörd av kontrollansvaret bör enligt Noas uppfattning också kunna fungera som utgångspunkt för bedömningen av det kontrollansvar som åläggs transportören enligt den nu aktuella förordningen.

För att konstatera en avsaknad av handlingar bör det rimligen anses tillräckligt att transportören har tillfrågat passageraren och att denne inte har kunnat uppvisa någon handling överhuvudtaget. Avseende giltigheten av en uppvisad handling kan det konstateras att rekvisitet *uppenbart* medför att det verkligen ska vara just uppenbart att en handling inte är giltig. Antingen genom att handlingen inte uppfyller de grundkrav som har angivits ovan eller genom att handlingen framstår som förfalskad. Uppenbarhetsrekvisitet innebär enligt Noas uppfattning att sådana brister ska vara synliga för det blotta ögat. För att genomföra en kontroll på ett korrekt sätt behöver transportören således inte ha några expertkunskaper om olika id-handlingars utformning eller kunna utföra mer avancerade äkthetsbedömningar.

Transportörens bevisbörda

Polisens uppgift är att kontrollera att transportören har kontrollerat att samtliga passagerare har giltiga id-handlingar med fotografi. Det ska således vara möjligt för polisen att granska hur transportören kontrollerat passagerarna. För det krävs att transportören kan visa upp någon form av dokumentation till stöd för att en kontroll har genomförts på ett korrekt sätt. Det är svårt om inte omöjligt för transportören att förhindra att handlingar förstörs under resans gång. Det borde därför ligga i transportörens intresse att presentera dokumentation som visar hur kontrollen gått till, exempelvis vilken handling som respektive passagerare visat upp och uppgift om handlingens innehåll. Det bör av transportörens dokumentation också framgå vem som uppgett sig vara förälder till en person under 18 år utan identitetshandlingar.

Övrigt

Det är viktigt att framhålla att förordningen inte ger polisen möjlighet att vidta några tvångsåtgärder såsom att fysiskt hålla kvar passagerare eller att ta nycklar i beslag i syfte att stoppa bussar från fortsatt färd. Istället får polislagens regler tillämpas i den mån det är aktuellt (jfr 10 och 22 §§ polislagen). Observera också att polisens befogenheter enligt förordningen skiljer sig från de som polisen har rätt att vidta vid en gränskontroll. Noas uppfattning är att polisens kontroll ska genomföras på ett sådant sätt att resenärerna påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Kontrollerna bör ske i samband med gränskontroll vid inre gräns.

Dokumentation

Samtliga kontroller ska dokumenteras i ett protokoll. Protokollet kommer att finnas tillgängligt på formulärportalen måndag den 4 januari 2016. Om kontrollen inte leder till någon åtgärd behövs endast uppgift om tid, plats och registreringsnummer alternativt tågnummer eller fartygsnamn fyllas i. Det är endast de uppgifter som är relevanta i det enskilda fallet som behöver fyllas i. Avser kontrollen ett tåg behöver exempelvis inte rutan om chassinummer användas.

Registrering i PÄR ska ske under saknummer 274 – *Transportörsansvar id-kontroller*. De kontroller som leder till en åtgärd från polisens sida ska alltså diarieföras som ett ärende med saknummer 274. De kontroller som inte leder till någon åtgärd ska dokumenteras på lämpligt sätt med uppgift om tid, plats och fartygsnamn/tågnummer/registreringsnummer. Kontroller som inte leder till någon åtgärd ska registreras och diarieföras så att information blir återsökbar och antalet kontroller kan redovisas.

Resultatet av Transportstyrelsens prövning av polisens beslut om förskott eller att en buss inte får fortsätta färden ska dokumenteras.

Inbetalning av förskott på sanktionsavgift

Tills vidare bör de lokala rutiner som finns för att hantera betalningar i betal-kortsterminaler kunna användas.

Om underrättelse till Migrationsverket när handlingar saknas

Om en person som transportören kan visa innehade handlingar under transporten, inte kan uppvisa sina handlingar vid en efterföljande inresekontroll så ska detta noteras och meddelas Migrationsverket om personen ansöker om asyl. Lämpligen antecknas uppgiften i fältet för noteringar, på den blankett för överlämnande till Migrationsverket som har tagits fram av Noa. Av anteckningen bör framgå vilken typ av handling personen uppvisat, om den var utfärdad i det namn som personen uppger, samt handlingens serienummer, eller minst de uppgifter som transportören noterat vid sin kontroll.


Synpunkter

Noa kommer löpande att utvärdera arbetet med kontrollerna och den arbetsstödjande dokumentationen i syfte att förtydliga och förbättra riktlinjerna. Synpunkter skickas till Noa via den regionala Alma-staben.

Nationella operativa avdelningen



Patrik Engström
Sektionschef



Jessica Wallner



Oskar Jöberger