

En balansgång på gränsen

*Införandet av inre gränskontroll och ID-kontroll i Sverige och dess
förenlighet ur ett EU-perspektiv*



LUNDS UNIVERSITET
Ekonomihögskolan

Institutionen för handelsrätt HARH01

Kandidatuppsats i handelsrätt VT 2017

Författare: Stephanie Fjeldseth

Handledare: Jörgen Hettne

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	7
1.1	ÄMNE	7
1.2	SKÄLEN FÖR DE SVENSKA ÅTGÄRDerna	8
1.3	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	9
1.4	AVGRÄNSNING	9
1.5	METOD	10
1.6	DISPOSITION	12
2	EU-RÄTT OCH SVENSK RÄTT	13
2.1	INTRODUKTION	13
2.2	PRINCIPEN OM TILLDELADE BEFOGENHETER	13
2.3	EU:S FÖRETRÄDESRÄTT OCH BEFOGENHETER	13
2.4	LOJALITETSPRINCIPEN	14
2.5	PROPORTIONALITETSPRINCIPEN	15
3	REGLERNA OM FRI RÖRLIGHET	17
3.1	INTRODUKTION	17
3.2	VÄRDET AV ATT BEVARA DEN INRE MARKNADEN	17
3.3	EU-STADGAN	18
3.3.1	<i>EU-stadgans räckvidd</i>	19
3.3.2	<i>Tillämpning av EU-stadgan</i>	20
3.3.3	<i>Begränsningar av rättigheter i EU-stadgan</i>	21
3.4	FRI RÖRLIGHET I EU-FÖRDRAGEN	23
3.4.1	<i>Allmän ordning, säkerhet och hälsa</i>	23
3.4.2	<i>Fri rörlighet för arbetstagare</i>	24
3.5	BEGRÄNSNINGAR AV DEN FRIA RÖRLIGHETEN I EU-FÖRDRAGEN	25
4	SCHENGEN	26
4.1	INTRODUKTION	26
4.2	BAKGRUND TILL SCHENGENREGLERNA	26
4.3	KODEX OM SCHENGENGRÄNSERNA	27
4.4	GRÄNSKONTROLLER	27
4.4.1	<i>Rapporter och rekommendationer om reglernas tillämpning</i>	30
4.4.2	<i>2010 års rapport om Schengengränserna</i>	30
4.4.3	<i>Att återvända till Schengen – en färdplan</i>	30

4.4.4	<i>Rådets genomförandebeslut 2017/246</i>	32
4.4.5	<i>Rådets Genomförandebeslut 2017/818</i>	32
4.5	RÄTTSFALL C-188/10, C-189/10 OCH C-278/12	33
4.6	TRANSPORTÖRANSVAR ENLIGT SCHENGEN	34
5	DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA	36
5.1	INFÖRANDET AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA	36
5.1.1	<i>Lagen om särskilda åtgärder</i>	37
5.1.2	<i>Förordningen om identitetshandlingar</i>	37
5.2	GENOMFÖRANDET AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA I PRAKTIKEN	38
5.3	ÖRESUNDSOMRÅDET OCH DESS PÅVERKAN AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA	39
5.3.1	<i>Rapporter och synpunkter på de svenska åtgärderna</i>	41
5.4	AVVECKLANDET AV ID-KONTROLLERNA I KASTRUP	43
6	ANALYS	44
6.1	INTRODUKTION	44
6.2	BEGRÄNSNING AV RÄTTEN TILL FRI RÖRLIGHET I EU-STADGAN	44
6.3	ÄR DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA FÖRENLIGA MED EU:S GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER ENLIGT EU-STADGAN?	45
6.4	DE SVENSKA ÅTGÄRDERNAS LEGITIMITET MOT KODEX OM SCHENGENGRÄNSERNA	46
6.5	DE SVENSKA ÅTGÄRDERNAS PROPORTIONALITET	46
6.5.1	<i>Ändamålsenligheten av de svenska åtgärderna</i>	47
6.5.2	<i>Nödvändigheten av de svenska åtgärderna</i>	49
6.5.3	<i>Balanseringen av konsekvenserna av de svenska åtgärderna mot begränsningen av den fria rörligheten</i>	51
6.5.4	<i>Är de svenska åtgärderna förenliga med fri rörlighet för personer utifrån EU-fördraget, funktionsfördraget inklusive kodex för Schengengränserna?</i>	53
7	AVSLUTANDE KOMMENTARER	55

FÖRKORTNINGAR

De svenska åtgärderna	Införandet av lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet och förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-fördragen	Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Förordningen om identitetskontroller	Förordning (2015:1074) om viss identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inresäkerheten i landet
JK	Justitiekanslern
Kodex om Schengen gränserna	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (kodifiering)
Lagen om särskilda åtgärder	Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet
Rd	Rörelsedirektivet (2004/38/EG)
Schengenavtalet	Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, 42000A0922(02)

CENTRALA BEGREPP

EU-medborgare	Varje person som har medborgarskap i en medlemsstat i EU.
Gränskontroll	Verksamhet vid en gräns i syfte att kontrollera in- och utresande.
Inre gräns	Gränsen mellan länderna inom Schengenområdet.
Kommissionen	Europeiska kommissionen
Medlemsstat	Land som är medlem i Europeiska unionen.
Rådet	Europeiska unionens råd
Yttre gräns	Gränsen mot länder utanför Schengenområdet.

Sammanfattning

Under de senaste två åren har EU och EU-medlemsstaterna haft stora utmaningar till följd av flyktingkrisen. Brister i EU:s yttre gränskontroller har lett till att några medlemsstater, däribland Sverige, valt att införa tillfälliga inre gränskontroller. Den fria rörligheten har därmed begränsats till förmån för allmän ordning och säkerhet.

Uppsatsen handlar om att undersöka om de svenska åtgärderna, införandet av lagen om särskilda åtgärder (2015:1073) och förordningen om identitetskontroller (2015:1074), är förenliga med EU:s grundläggande bestämmelser om fri rörlighet för personer. Analysen genomförs utifrån rättsdogmatisk och EU-rättslig metod som appliceras på EU-stadgan, EU-fördraget, och funktionsfördraget inklusive kodex om Schengengränserna. I uppsatsen redogörs för vilka möjligheter en medlemsstat har att begränsa den fria rörligheten när det uppstått ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Analysen visar att det funnits flera brister vid införandet och utförandet av de svenska åtgärderna, som inte är förenliga med EU-rätten. För det första införde regeringen ett transportörsansvar, det vill säga att transportörerna ansvarade för ID-kontrollerna. Detta ansvar ska enligt kodex om Schengengränserna ligga på gränskontrolltjänstemän vilket det inte gjorts vid ID-kontrollerna vid Kastrup. För det andra utvärderades inte hotbilden efterhand som situationen förändrades vilket innebar att åtgärderna förblev desamma. När en medlemsstat inför inre gränskontroller ska en bedömning ske i vilken utsträckning en åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. De svenska åtgärderna bygger på ett berättigat undantag men har genomförts på ett oproportionerligt sätt och är därmed enligt författarens mening oförenliga med EU-rätten.

1 INLEDNING

1.1 Ämne

År 2015 blev det år som EU drabbades av den största massmigrationen sedan andra världskriget.¹ Över en miljon flyktingar och migranter kom till EU och i Sverige sökte rekordmånga människor asyl i huvudsak i slutet på året. I december månad var det över 160 000 människor som sökte asyl i Sverige.² Mot bakgrund av den dåvarande situationen införde Sverige tillfälliga inre gränskontroller med syfte att bland annat minska antalet asylansökningar och säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte helt skulle sättas ur spel. Därefter införde Sverige ID-kontroller mot bakgrund av den nya lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, härefter refererad till som lagen om särskilda åtgärder.³ Införandet av både inre gränskontrollerna och ID-kontrollerna kom inte bara att påverka asylsökande utan även arbetstagare och näringslivet i Öresundsområdet. Redan som lagförslag fick lagen om särskilda åtgärder en hel del kritik. Lagrådet ansåg till exempel att förslaget innehöll ett alltför knapphändigt beredningsunderlag och att förslaget kunde strida mot EU-regler.⁴ De människor som arbetar och pendlar inom området drabbades och vart fjärde företag i området kan ha påverkats negativt av införandet av gränskontrollerna.⁵ Den 20 oktober 2016 lämnade drygt 550 pendlare i Öresundsområdet in en gemensam ansökan om skadestånd till Justitiekanslern till följd av förluster som de svenska åtgärderna inneburit för pendlarna.⁶

Huvudregeln är att de inre gränserna får passeras överallt inom Schengenområdet utan att det ska finnas några inre gränskontroller, oavsett personens nationalitet.⁷ På detta sätt garanteras en av de centrala fri- och rättigheterna inom EU, den fria rörligheten för alla EU-medborgare. En medlemsstat får dock tillfälligt införa inre gränser om det föreligger hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet, vilket var det skäl Sveriges regering angav vid införandet av de inre gränskontrollerna.⁸

¹ Europeiska kommissionen: EU och flyktingkrisen, <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/sv/>, besökt 2017-05-23.

² Migrationsverket: Nästan 163 000 människor sökte asyl i Sverige 2015, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html>, besökt 2017-05-23.

³ Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet.

⁴ Se Prop. 2015/16:67 s. 6.

⁵ En rapport från Dansk Erhverv och Sydsjaskanska Handelskammaren, Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt, 2017.

⁶ Vinge mot Staten genom justitiekanslern, Ansökan om skadestånd, 2016-10-20 Dnr 5943-16-40.

⁷ Art. 22 kodex om Schengengränserna.

⁸ Se Prop. 2015/16:67.

Uppsatsen kommer huvudsakligen undersöka vilka möjligheter en EU-medlemsstat som Sverige har att införa gränskontroller i förhållande till de gällande EU-reglerna om fri rörlighet inklusive kodex om Schengen gränserna. I uppsatsen behandlas också införandet av de svenska åtgärderna och hur de ska betraktas i ett EU-perspektiv. Eftersom införandet av de svenska åtgärderna har kommit att påverka arbetstagare och näringslivet i Öresundsområdet, kommer uppsatsen till viss del också att undersöka proportionaliteten med införandet av kontrollerna i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

1.2 Skälen för de svenska åtgärderna

Enligt regeringen innebar flyktingströmmarna inte bara stora påfrestningar på det svenska asylsystemet utan också andra centrala samhällsfunktioner som boendesituationen, hälso- och sjukvården skolan och socialtjänsten.⁹ Dessa omständigheter ansågs utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Sverige valde därför att komplettera de tillfälliga inre gränskontrollerna med en ytterligare lagstiftning om införande av särskilda åtgärder, även den baserad på kodex om Schengen gränserna och Schengens regelverk om att tillfälligt införa kontroll vid inre gräns om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Lagen om särskilda åtgärder, bestod i att regeringen gavs bemyndigande att vidta åtgärder om att utföra identitetskontroller på buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Regeringens bemyndigande¹⁰ kom att bestå i en ny förordning som trädde i kraft den 4 januari 2016.¹¹

Införandet av gränskontrollerna kom i praktiken till en början att innebära att personer som hade för avsikt att resa från Köpenhamn i Danmark till Sverige fick visa sina identitetshandlingar två gånger, både för polisen och för transportörer. Arbetspendlare i området drabbades av långa förseningar som resulterade i att pendlingen blev dyrare, längre och vissa arbetstagare var tvungna att säga upp sig eller förhindrades att arbeta på andra sidan sundet.¹²

⁹ Ibid. s. 7.

¹⁰ 3 § lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet.

¹¹ Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

¹² Öresunds institutet: "Effekterna av id- och gränskontroller mellan Skåne och Själland",

<http://www.oresundsinstitutet.org/fakta-id-kontrollerna-over-oresund-forlanger-restiden-med-tag-till-sverige-med-mellan-10-och-50-minuter/>, besökt 2017-05-23.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka om de svenska åtgärderna, införandet av lagen om särskilda åtgärder (2015:1073) och förordningen om identitetskontroller (2015:1074), är förenliga med EU:s grundläggande bestämmelser om fri rörlighet för personer i EU-stadgan, EU-fördraget, funktionsfördraget inklusive kodex om Schengengränserna. Särskild vikt läggs vid huruvida de svenska åtgärderna är förenliga med kodex om Schengengränserna. Uppsatsen behandlar också frågan om åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Frågeställningar:

- Är de svenska åtgärderna förenliga med EU:s grundläggande fri- och rättigheter enligt EU-stadgan?
- Är de svenska åtgärderna förenliga med fri rörlighet för personer utifrån EU-fördraget¹³ och funktionsfördraget¹⁴, inklusive kodex för Schengengränserna?

1.4 Avgränsning

De svenska åtgärderna med införandet av gräns- och ID-kontroller medför många spännande frågeställningar och berör många områden. Ett intressant område är bland annat hur dessa åtgärder påverkar människors möjlighet till att söka asyl i Sverige och huruvida de i detta avseende är förenliga med mänskliga rättigheter. Frågor som rör den grundläggande rätten att söka asyl kommer dock inte att behandlas i någon större utsträckning.

Genom Lissabonfördraget ska EU ansluta sig till Europakonventionen,¹⁵ men genom artikel 6.2 FEU är EU redan bundet av rättighetsstadgan, som fungerar som unionens instrument för motsvarande rättighetskydd.¹⁶ Enligt EU-stadgan är EU:s institutioner och medlemsstater skyldiga att uppnå minst den skyddsnivå som Europakonventionen ställt upp.¹⁷ Uppsatsen kommer mot denna bakgrund inte att specifikt behandla Europakonventionen som ett skydd för rätten för fri rörlighet utan undersökningen begränsas istället till att behandla rättigheterna om fri rörlighet som de kommer till uttryck i EU-stadgan.

¹³ FEU, fördraget om Europeiska unionen.

¹⁴ FEUF, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁵ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen i Rom den 4 november 1950, Trädde i kraft den 3 september 1953.

¹⁶ Benitz och Kjellgren (2014) s. 142.

¹⁷ Se Art. 53 EU-stadgan.

Tekniska detaljer i hur inre och yttre gräns hanteras i kodex om Schengengränserna omfattas inte heller av uppsatsen. Vidare redovisas inte tekniska detaljer om hur transportöransvar fungerar eller de speciella regelverket rörande EU-kodex om viseringar.¹⁸

Uppsatsen lämnar också frågan obesvarad huruvida införandet av de svenska åtgärderna är förenliga med 2 kap 7 § i regeringsformen som anger att ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Denna avgränsning motiveras av att uppsatsen har som syfte att fokusera på huruvida de svenska åtgärderna är lagliga i ett EU-perspektiv snarare än i ett svenskt grundlagsperspektiv. Uppsatsen kommer inte att behandla transportörers kontrollskyldighet och ersättningsskyldighet som återfinns i 9 kap 3 § samt 19 kap 2 § utlänningslagen¹⁹.

Gränskontroller utförs på ett flertal ställen i Sverige men uppsatsen kommer inte att belysa alla utan begränsas till de med anknytning till Öresundsbron. Det är således endast kontrollerna vid Öresundsbron samt sammanhängande ID-kontroller på Öresundståg som kommer att tas upp vid en bedömningen om de svenska åtgärderna är förenliga med EU-rätten.

1.5 Metod

Eftersom uppsatsens syfte bland annat är att undersöka gällande rätt kommer analysen att genomföras med stöd av rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatisk metod innebär att söka svar i lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin. Metoden utgår från de befintliga rättskällorna och försöker fastställa vilka rättsregler som finns samt precisera reglernas innehåll.²⁰ För att förstå hur en speciell rättsregel fungerar i praktiken kan rättsdogmatiken vid behov söka kunskap i den verklighet där reglerna fungerar. Sådan kunskap kan inhämtas från exempelvis statistik. Forskare i rättsdogmatik kan även behöva undersöka de värderingar som uppstår reglerna och dess betydelse för hur reglerna ska tillämpas, eftersom detta är faktorer som kan påverka reglernas tolkning.²¹

Utöver denna metod kommer EU-rättslig metod att användas som komplement, eftersom det analyserade materialet till största del är EU-rättsligt. Den EU-rättsliga metoden skiljer sig en

¹⁸ Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införandet av en EU-kodex om viseringar (viseringskodex).

¹⁹ Utlänningslag (2005:716).

²⁰ Lehrberg (2016) s. 203.

²¹ Ibid. s. 204.

del från vanlig svensk juridisk metod. Bland annat består skillnaden i att EU-rätten innefattar ett större inslag av oskrivna rättskällor, såsom allmänna rättsprinciper. Allmänna rättsprinciper ska anses ha samma värde som fördragen.²² Den svenska lagstiftningen är ofta mer precis och tolkas i större utsträckning mot bakgrund av förarbeten. Detta gör att behovet av att använda allmänna rättsprinciper blir mindre inom svensk rätt än inom EU-rätten.²³ EU-domstolen använder också en mer ändamålsorienterad tolkningsmetod och en friare tolkning än exempelvis den svenska juridiska metoden.²⁴ EU-rättsliga bestämmelser ska tolkas i sitt sammanhang och mot bakgrund av sitt syfte, eftersom en bokstavstrogen tolkning sällan räcker långt. Den EU-rättsliga metoden innebär också att tolka hur regler som antas på EU-nivå ska tolkas och tillämpas på nationell nivå, vilket är relevant i denna uppsats.²⁵ EU-rätten har företrädesrätt vilket medför att den svenska riksdagen inte kan göra anspråk på att vara den slutgiltiga uttolkaren för EU-rätten inom EU:s tillämpningsområde. EU-domstolen är istället den domstol som ytterst ska säkerhetsställa att lag och rätt följs vid tillämpning av fördragen. Detta sker även vid behov i samarbete med svenska domstolar genom förhandsavgöranden.²⁶ Förhandsavgöranden utgör också ett viktigt verktyg för att säkerställa att de EU-rättsliga reglerna efterlevs i varje medlemsstat.

Inom EU har förarbeten en begränsad betydelse vilket bland annat har att göra med att de sällan tillkommit med syfte att vägleda rättstillämpning.²⁷ EU-lagstiftningen omfattar också många aktörer, vilket också bidrar till svårigheter att tolka förarbetena. EU:s primärrätt utgörs främst av EU-fördraget och funktionsfördraget tillsammans med EU-stadgan.²⁸ Primärrätten är skapad genom enhälligt beslut av medlemsstaterna. Till primärrätten hör även bilagor som fördragen hänvisar till och protokoll. EU-fördraget, funktionsfördraget, EU-stadgan, bindande sekundärrätt och allmänna rättsprinciper är bindande rättskällor som rättstillämparen alltså är skyldig att rätta sig efter.²⁹ Sekundärrätten i EU utgörs istället av EU:s rättsakter som anges i artikel 288 FEUF, det vill säga förordningar, direktiv och beslut. Icke bindande rättsakter kan också antas av institutionerna enligt samma artikel.³⁰ Doktrin inom för uppsatsen relevanta områden kommer att användas i syfte att redogöra för när det är möjligt för en EU-medlemsstat

²² Mål C-101/08, Audiolus, EU:C:2009:626 punkt 63.

²³ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 38.

²⁴ Ibid. s. 36.

²⁵ Korling & Zamboni (2013) s. 21.

²⁶ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 22.

²⁷ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 188.

²⁸ Ibid. s. 47.

²⁹ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 40.

³⁰ Ibid. s. 42.

att begränsa den fria rörligheten. Även rättsfall som berör en medlemsstats berättigande att införa gränskontroller kommer att analyseras och vilken typ av kontroll som kan anses lagenlig i förhållande till unionsfördragen inklusive kodex om Schengengränserna. De centrala källor som används tillhör alltså EU-nivå och utgörs framförallt av EU-stadgan, EU-fördragen och EU-domstolens praxis. För att förtydliga bakgrunden till uppkomsten av de svenska åtgärderna kommer uppsatsen även att beskriva motiven till lagen om särskilda åtgärder och förordningen om identitetskontroller med tillhörande förarbeten.

Material från relevanta myndigheter och organisationer kommer att tas upp för att skildra de konsekvenser som de svenska åtgärderna bidragit till. Några exempel på betydelsefull fakta kommer från Svenska Handelskammaren som har publicerat rapporter om hur marknaden i området har påverkats. Statistik från Migrationsverket har också betydelse för uppsatsens frågeställningar och kommer därmed ingå i uppsatsens material. Nämnas ska också att uppsatsen berör ett område som är relativt outforskat och är en ny problemställning inom EU. Den doktrin som kommer att användas berör därför EU-regler mer generellt och inte specifikt uppsatsens syfte och frågeställningar.

1.6 Disposition

I uppsatsens nästföljande kapitel 2 kommer förhållandet mellan svensk rätt och EU-rätt belysas och relevanta allmänna rättsprinciper inom EU att förklaras. Därefter redovisas de i uppsatsen centrala regelverken och syftet med fri rörlighet utifrån EU-stadgan, EU-fördraget och funktionsfördraget. I samma kapitel kommer en EU-medlemsstats möjligheter att göra avsteg från dessa regelverk att analyseras. Uppsatsens fjärde kapitel fokuserar på Schengenreglerna och kodex om Schengengränserna. I uppsatsens femte kapitel kommer en närmare beskrivning av de svenska åtgärderna att presenteras tillsammans med de konsekvenser som drabbat Öresundsområdet till följd av de svenska åtgärderna. Kapitel 6 är uppsatsens analyskapitel där uppsatsens frågeställningar besvaras. Uppsatsen slutar med kapitel 7 med avslutande egna kommentarer.

2 EU-RÄTT OCH SVENSK RÄTT

2.1 Introduktion

För att förstå de svenska åtgärderna i ett EU-perspektiv krävs en förståelse för hur medlemsstaterna och EU är tänkta att samverka med varandra. En central del att belysa är därför EU:s företrädesrätt, befogenheter och medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter gentemot EU som tilldelas vid medlemskapet i EU. Några viktiga institutionella principer kommer därav att förklaras, vilka kan åberopas av dels medlemsstaterna, dels av EU:s institutioner. Det finns också allmänna principer inom EU som bland annat ska skydda de grundläggande friheterna. Dessa kommer att behandlas längre fram i uppsatsen då fri rörlighet tillhör de grundläggande friheterna inom EU.

2.2 Principen om tilldelade befogenheter

Principen om tilldelade befogenheter förtydligar att EU har rätt att utöva sin makt ”inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat”.³¹ Principen förklarar också varifrån EU:s makt kommer och hur den är begränsad. EU:s makt ska avgränsas till de områden som anges i grundfördragen och de befogenheter som där inte är tilldelade tillhör fortsättningsvis de enskilda medlemsstaterna.³²

2.3 EU:s företrädesrätt och befogenheter

Sverige gick med i EU 1 januari 1995. I och med medlemskapet i EU är Sverige bunden av EU:s rättsordning. I mål 26/62 Van Gend en Loos, fastställde EU domstolen att EU-rätten kan ha så kallad direkt effekt och att därför, med stöd av den tidigare nämnda principen om företräde, kan tillämpas istället för nationell rätt om konflikt föreligger mellan EU-regler och nationella regler.³³

I målet 6/64 Costa mot E.N.E.L kom företrädesrätten att för första gången belysas då EU-domstolen fastställde att EU-rätten ska gå före den nationella rätten.³⁴ Företrädesrätten medför att EU-rätten fått en högre placering i rättskällehierarkin än den nationella rätten. EU:s företrädesrätt bekräftas i artikel 288 FEUF där lydelsen är att en förordning är bindande och

³¹ Bergström och Hettne (2014) s. 89. Se även Art. 4 FEU.

³² Bergström och Hettne (2014) s. 77.

³³ Mål 26/62 Van Gend en Loos mot Nederlandse Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

³⁴ Bergström och Hettne (2014) s. 117.

direkt tillämplig i varje medlemsstat. Principen får stor betydelse om en medlemsstat skulle anta en nationell lagstiftning som strider mot bestämmelserna i fördragen eller om den nationella lagstiftaren underlåtit att tolka bestämmelserna så att de överensstämmer med kraven från EU-rätten.³⁵

EU har befogenheter som kan delas upp i tre kategorier: den exklusiva befogenheten, den delade befogenheten och kompletterande befogenhet.³⁶ Den delade befogenheten är det mest förekommande i EU och innebär att både EU och medlemsstaterna har befogenhet att agera på ett visst område. De områden där delad befogenhet gäller är bland annat den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa.³⁷ Till följd av den delade befogenheten kan det uppstå konflikter mellan de nationella reglerna och de EU-rättsliga reglerna. Detta ska undvikas genom artikel 288 FEUF som anger att EU:s rättsakter är bindande för medlemsstaterna. EU får dock alltid vidta åtgärder som krävs för att fullgöra sina uppgifter som finns enligt fördragen, detta brukar kallas läran om underförstådda befogenheter.³⁸ Detta infördes för att kunna förverkliga de mål som uppställs i fördraget.³⁹ EU:s befogenheter avseende de svenska åtgärderna är något som omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Att EU på detta området har en delad befogenhet tillsammans med medlemsstaterna framgår av 4 j FEUF.⁴⁰

2.4 Lojalitetsprincipen

Principen om lojalt samarbete, även kallad lojalitetsprincipen, är en av de mest centrala principer inom EU-rätten. Lojalitetsprincipen fastställs genom 4.3 FEU och uttrycker bland annat att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter fullgörs.⁴¹ Medlemsstaterna ska även hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter och ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.⁴² Varje medlemsstat ska därför tolka nationell rätt i ljuset av EU-rätten. I artikel 291.1 FEUF framgår det även att medlemsstaterna har det primära ansvaret att besluta om lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens bindande rättsakter. Det ligger på medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för

³⁵ Bergström och Hettne (2014) s. 117.

³⁶ Ibid. s. 84.

³⁷ Art. 4 FEUF.

³⁸ Bergström och Hettne (2014) s. 82.

³⁹ Ibid. s. 82.

⁴⁰ Artikel 4 j FEUF.

⁴¹ Bergström och Hettne (2014) s. 90.

⁴² 4 § 3p. FEU.

genomförandet av direktiv medan förordningar ska vara direkt tillämpliga i varje medlemsstat.⁴³ Lojalitetsprincipen i sig medför inte några nya förpliktelser utan ska verka i kombination med de regler och mål som ställs i fördraget. Det ställs inte bara krav på medlemsstatens regering utan också på medlemsstatens domstolar och myndigheter.⁴⁴

2.5 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en viktig allmän rättsprincip som genomsyrar en stor del av EU:s rättsordning.⁴⁵ Principen har stor betydelse när en medlemsstat vidtar åtgärder som anses hindra den fria rörligheten för personer. Då ska en bedömning göras om åtgärderna utgör ett otillåtet hinder för unionsrätten. Proportionalitetsprincipen kan på detta sätt användas som vägledning vid avvägningar mellan intresset av fri rörlighet och andra nationella skyddsvärda åtgärder.⁴⁶ Principen ska hjälpa till att säkerställa att handelshinder som grundar sig på tvingande samhällsintressen inte innebär alltför stora störningar för handeln och marknaden inom EU.⁴⁷ Förenklat sett innehåller ett proportionalitetstest tre kriterier som alla ska uppfyllas för att en åtgärd ska anses proportionerlig. Prövningen innebär att det först görs en bedömning av den aktuella åtgärdens ändamålsenlighet, därefter av åtgärdens nödvändighet och sist ska en balansprövning av åtgärdens konsekvenser göras. Det ska då prövas om åtgärden står i rimlig proportion till den skada eller negativa effekter som åtgärden kan förorsaka de berörda parterna.⁴⁸

Grundläggande för att bedöma olika slag av åtgärder som begränsar den fria rörligheten på den inre marknaden är proportionalitetsbedömningen mellan mål och medel. Det gäller i allra högsta grad att försöka avgöra om en medlemsstat har tillräckliga skäl att upprätthålla en åtgärd som verkar handelshindrande.⁴⁹ Om en medlemsstat ska införa en åtgärd som inskränker den fria rörligheten bör åtgärden bara godtas om den står i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose. Nationella bestämmelser som inskränker den fria rörligheten har många gånger bedömts strängt av EU-domstolen.⁵⁰ Om åtgärden är mer långtgående och därmed

⁴³ Art. 288 FEUF.

⁴⁴ Se bland annat mål 14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153 och mål C-188/89 A. Foster and others v British Gas plc, EU:C:1990:313.

⁴⁵ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 63.

⁴⁶ Ibid. s. 102.

⁴⁷ Ibid. Samt Art. 5.4 FEU.

⁴⁸ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 158.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 159.

oproportionerlig kan den därför vara i strid med EU-rätten. Detta uttrycks även i EU-stadgan genom artikel 52.1 där det sägs att rättighetsbegränsningar är tillåtet i sig men måste stämma överens med proportionalitetsprincipen.⁵¹ Proportionalitetsprincipen lämnar ett stort utrymme för domstolarna att bedöma om vidtagna åtgärder, utöver att de är lagliga också är rimliga. Därav kan det vara svårt att på förhand förutse utgången av en konkret proportionalitetsbedömning.⁵²

⁵¹ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 159.

⁵² Ibid. s. 160.

3 REGLERNA OM FRI RÖRLIGHET

3.1 Introduktion

En av EU:s grundläggande friheter är den fria rörligheten som kommer till uttryck i bland annat EU-stadgan och EU-förordningen med kodex om Schengengränserna. För att förstå vikten av att bevara den fria rörligheten inom EU ska en kort bakgrund och syfte till reglerna redovisas. Vikten av att bevara den inre marknaden och de fyra friheterna kommer att behandlas och till sist kommer uppsatsen belysa möjligheten för en medlemsstat som Sverige att göra avsteg från reglerna om fri rörlighet.

3.2 Värdet av att bevara den inre marknaden

Målen med EU återfinns i nuvarande artikel 3 FEU.⁵³ Historiskt sett så har EU-samarbetet förenklat sett haft två huvudsakliga syften; att säkra freden och den demokratiska utvecklingen inom Europa, samt att stärka medlemsstaternas konkurrenskraft på världsmarknaden. Detta förhållningssätt innebär att stärka medlemsstaterna främst i förhållande till USA genom att försöka länka ihop de nationella medlemsstaterna till en stor gemensam marknad. Den fria rörligheten bidrar givetvis till denna gemensamma marknad. Redan år 1957 i dåvarande Europeiska gemenskapen fanns en ambition om upprättandet av en gemensam marknad.⁵⁴ Den inre marknaden är byggd på principen om fri rörlighet över gränserna för varor, tjänster, arbetstagare och kapital - även kallat de fyra friheterna. De fyra friheterna fokuserar främst på att undanröja olika typer av handelshindrande bestämmelser. Idag är EU-marknaden världens tredje största marknad med sina drygt 500 miljoner människor. För Sveriges del har den inre marknaden haft stor betydelse. 80 procent av Sveriges import och 70 procent av Sveriges export härrör nämligen från den inre marknaden.⁵⁵ Den inre marknaden har därav en stor betydelse för frihandel mellan medlemsstaterna som i sin tur brukar leda till att staterna tillåts att specialisera sig. En ökad specialisering leder till en effektivare produktion vilket i sin tur antas ge bättre priser för den slutliga konsumenten. En effektivare användning av naturresurser och frihandeln leder på detta sätt även till att medlemsstaterna blir ömsesidigt beroende av handelsutbytet med varandra.⁵⁶

⁵³ Artikel 3 FEU.

⁵⁴ Benitz och Kjellgren (2014) s. 264.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

En av de fyra friheterna är den fria rörligheten för personer som innebär att en EU-medborgare har rätt att resa till ett annat EU-land och vistas där. Detta uttrycks framförallt i artikel 3.2 FEU, artikel 21 FEUF och avdelningarna IV och V FEUF. Samarbetet inom Schengenområdet kompletterar reglerna om den fria rörligheten i EU-fördragen, vilket kommit att betyda att passkontroller har tagits bort inom Schengenområdet.⁵⁷ Även detta för att förenkla för handeln och den fria rörligheten. Medlemsstaternas nationella lagstiftningsutrymme har minskat till förmån för de unionsrättsliga regelverken för att främja handeln och den inre marknaden. Den inre marknaden ställer krav på medlemsstaterna att undanröja otillåtna handelshinder till förmån för den fria rörligheten.

3.3 EU-stadgan

EU-stadgan har som mål att värna om de fyra friheterna. I ingressen till EU-stadgan står det att den ”ska söka främja en balanserad och hållbar utveckling och ska trygga fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital, samt etableringsfrihet.” Efter en rekommendation från 2010 meddelades att den strategi kommissionen lagt fram bygger på en tydlig målsättning: ”EU bör föregå med gott exempel för att göra de grundläggande rättigheterna i stadgan verkningfulla”.⁵⁸ EU-stadgan innehåller en omfattande katalog över medborgarnas grundläggande rättigheter och har till syfte att tydliggöra EU:s allmänna rättsprinciper. Den återger även rättigheter och principer som tidigare kommit till uttryck i EU-praxis.⁵⁹ Det finns anledning att göra åtskillnad på rättigheter och principer som återfinns i EU-stadgan. Rättigheterna är avsedda att kunna genomdrivas självständigt på rättslig väg medan principerna är avsedda att beaktas och genomföras genom lagstiftning.⁶⁰ I EU-stadgans avdelning V listas medborgerliga rättigheter där många även återfinns i unionsfördraget. I samma avdelning behandlas fri rörlighet för medborgarna. Numera överlappar till viss del Art. 45 i EU-stadgan och Art 21 FEUF varandra. Ordalydelsen i artikel 45 1p. i EU-stadgan är att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, vilket även framgår av artikel 21 FEUF. EU-stadgans avdelning VII avslutas med att några artiklar behandlar EU-stadgans räckvidd, tolkning och tillämpning. Räckvidden garanteras i artikel 52 där det uttrycks att EU-stadgan ihop med övrig EU-rätt ska tolkas som en helhet.⁶¹

⁵⁷ Benitz och Kjellgren (2014) s. 431.

⁵⁸ Kommissionens meddelande: ”Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna” KOM(2010) 573 slutlig s. 13.

⁵⁹ Benitz och Kjellgren (2014) s. 49.

⁶⁰ Ibid. s. 143.

⁶¹ Art. 52 EU stadgan.

EU-stadgan saknar bestämmelser om egna sanktioner och därav får EU-stadgan tolkas i ljuset av både fördragen och de allmänna rättsprinciperna. EU-stadgan innebär inga nya uppgifter eller befogenheter för unionen och ändrar därmed inte heller befogenheter och uppgifter som fastställts i fördragen. EU-stadgan ska därav tolkas som en del av den övriga EU-rätten.⁶² Eftersom EU-stadgan utgör en del av primärrätten är det relevant att beakta möjligheten till avsteg från den fria rörligheten som uttrycks även i EU-fördragen. De rättigheter som fastslås i EU-stadgan är klara, tydliga och ovillkorliga, har genom sin karaktär som primärrättsliga rättsregler direkt effekt.⁶³

3.3.1 EU-STADGANS RÄCKVIDD

När Amsterdamfördraget trädde i kraft klargjordes genom artikel 6.2 FEU att EU bygger på principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.⁶⁴ I den nuvarande artikel 6 FEU anges att EU-stadgan också ska vara rättsligt bindande och att EU ska ansluta sig till Europakonventionen.⁶⁵ Medlemsstaterna är skyldiga att ”respektera de grundläggande rättigheterna enligt unionsrätten när de genomför EU:s rättsakter”. Domstolarna och myndigheterna i medlemsstaten ska också iaktta stadgans krav när man tillämpar unionsrätten.⁶⁶ EU-domstolen gav vägledning i hur detta bör tolkas i målet C-617/10 Åkerberg Fransson. I domen fann EU-domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta de krav på lagstiftningens utformning som följer av rättighetsstadgan när de genomför ett direktiv.⁶⁷ Alla medlemsstater är genom effektivitetsprincipen⁶⁸ skyldiga att ge EU-stadgan effektivt genomslag. I Bernitz och Kjellgrens bok Europarättens grunder uttalas att medlemsstaterna kan räkna med att rättigheterna i många fall kan anses vara skadeståndssanktionerade.⁶⁹ Om en medlemsstat väljer att tillämpa en lagstiftning som strider mot rättighetsstadgan eller övrig unionsrätt föreligger ett unionsbrott. Om en sådan lagstiftning införts i en medlemsstat kan kommissionen i första hand inskränka den bestämmelsen som inte är förenlig med unionsrätten. I andra hand kan kommissionen föra talan mot medlemsstaten i EU-domstolen.⁷⁰

⁶² Lebeck (2016) s. 39.

⁶³ Benitz och Kjellgren (2014) s. 146.

⁶⁴ Hettne & Otken Eriksson (2011) s. 135.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ C-05/88 Wachauf mot Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, EU:C:1989:321.

⁶⁷ C-617/10 Åklagaren mot Åkerberg Fransson, EU:C:2013:10 punkt 21.

⁶⁸ Effektivitetsprincipen bygger på att nationella regler eller åtgärder inte får göra utövandet av de rättigheter som följer av unionsrätten omöjligt eller orimligt svårt.

⁶⁹ Benitz och Kjellgren (2014) s. 152.

⁷⁰ Se Art. 258 FEUF.

I EU-fördraget finns också en möjlig sanktionsåtgärd att tillfälligt upphäva den rösträtt som en medlemsstat har i rådet, även känt som suspension.⁷¹

3.3.2 TILLÄMPNING AV EU-STADGAN

Efter det att EU-stadgan i och med Lissabonfördraget fick en ny rättslig ställning har kommissionen bistått medlemsstaterna med rekommendationer om hur EU-stadgan ska tillämpas. Redan i förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna från 2007 bekräftas att EU-stadgans artikel 45.1 innehåller samma rättigheter som garanteras enligt artikel 20.2 a) i FEUF som säger att alla medborgare i medlemsstaterna ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Detta ska garanteras enligt EU-stadgans artikel 52.2 på de villkor och med de begränsningar som fastställs i fördragen.⁷² I artikel 52 i EU-stadgan uttrycks medlemsstaternas möjlighet att göra begränsningar från EU-stadgan. Vidare anger artikel 52.1 att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.⁷³ Dessa begränsningar ska dock svara mot mål av allmänintresse som unionen eftersträvar och i förhållande till dessa mål ”inte utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i dessa rättigheter”.⁷⁴

År 2010 gav kommissionen ut ett meddelande om en strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna. I meddelandet betonade kommissionen vikten av att medlemsstaterna respekterar de grundläggande rättigheterna när de tillämpar unionsrätten eftersom det är en viktig byggsten i det ömsesidiga förtroende som krävs för att EU ska fungera. Denna princip menade kommissionen är viktig eftersom unionens regelverk ökat på området som bland annat rör frihet, säkerhet och rättvisa.⁷⁵ I samma meddelande pekade kommissionen på att artikel 7 i FEU gör det möjligt för EU:s institutioner att ingripa om det föreligger en klar risk för ett allvarligt åsidosättande eller när en medlemsstat

⁷¹ Se Art. 7 FEU.

⁷² Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02), 14 december 2007 s. 13.

⁷³ Art. 52.1 EU-stadgan.

⁷⁴ Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02), 14 december 2007 s. 16.

⁷⁵ Kommissionens meddelande, ”Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna” KOM(2010) 573 slutlig s. 9.

allvarligt och ihållande åsidosätter värden som anges i artikel 2 i FEU, vilket omfattar respekten för de mänskliga rättigheterna.⁷⁶

3.3.3 BEGRÄNSNINGAR AV RÄTTIGHETER I EU-STADGAN

När det gäller rättighetsbegränsningar i EU-stadgan ska möjligheten att göra avsteg från skyddet för den enskildes rättigheter balanseras mot det allmänna intresset. Artikel 52.3 i EU-stadgan garanterar minst samma skyddsnivå som anges i Europakonventionen.⁷⁷ Där klargörs en skillnad mellan rättigheter, absoluta rättigheter och absoluta rättigheter som har specificerade undantag.⁷⁸ De absoluta rättigheterna kan inte begränsas medan de rättigheter som inte är absoluta kan begränsas under vissa förutsättningar. Begränsningar för den fria rörligheten går inte under de absoluta rättigheterna och kan därmed under vissa förutsättningar begränsas. För att en begränsning ska kunna genomföras ska begränsningen ha stöd i lag, tjäna ett legitimt syfte och vara proportionerliga.⁷⁹ I EU-stadgan ställs dessa krav upp i fyra steg för att avgöra om en medlemsstats begränsning är tillåten eller inte. Begränsningen ska alltså vara laglig, tjäna ett legitimt syfte, vara proportionerlig och förenlig med bevarandet av den grundläggande rättighetens kärna.⁸⁰ Kravet på lag kan vara ganska komplicerat och EU-domstolen har varit restriktiv i sina uttalande när det gäller lagkravets innebörd. Huruvida medlemsstaternas nationella lagstiftning kan anses uppfylla detta krav på att begränsningen är laglig är oklart. Lebeck argumenterar i doktrin för att artikel 52 i EU-stadgan inte kan tolkas så att den begränsar EU:s möjlighet att låta medlemsstaterna implementera EU-rätten så länge det finns formell klarhet, materiell precision och skydd för de grundläggande rättigheterna. Inte heller kan EU-stadgan tolkas så att EU-rätten automatiskt uppfyller kravet under Europakonventionen genom nationell rätt.

När det gäller legitima syften för rättighetsbegränsningar kan det omfatta andra enskildas rättigheter eller objektiva allmänna intressen. Ett objektiva allmänt intresse kan vara något som kan motivera åtgärder som kan anses gynna alla samhällets medlemmar men behöver inte direkt kopplas till specifika personers rättigheter.⁸¹ Det kan vägas mot skydd för vissa allmänna intressen som specificeras i fördragen. Till de intressena hör intresset av inre och yttre säkerhet,

⁷⁶ Kommissionens meddelande, ”Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna” KOM(2010) 573 slutlig s. 10.

⁷⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

⁷⁸ Lebeck (2016) s. 147.

⁷⁹ Ibid. s. 150.

⁸⁰ Art. 52. EU-stadgan.

⁸¹ Lebeck (2016) s. 157.

också kallat allmän säkerhet och skydd för den allmänna ordningen. Rätten till fri rörlighet för personen ska vägas mot skydd av vissa allmänna intressen som finns definierade mer ingående i fördragen. Eftersom EU-stadgan inte utvidgar EU:s kompetens kan begränsningarna av den fria rörligheten i EU-stadgan inte ses som mer långtgående än begränsningarna i fördragen.⁸² Lebeck argumenterar i sin bok *EU-stadgan om grundläggande rättigheter* att ”de begränsningar av den fria rörligheten som anges i fördragen får antas vara legitima begränsningar också i förhållande till den fria rörligheten i EU-stadgan.”⁸³ Därav ska de legitima skälen för att inskränka den fria rörligheten behandlas mer ingående i uppsatsens del om den fria rörligheten i fördragen. Av samma åsikt är också Bernitz och Kjellgren i sin bok *Europarättens grunder* där de likt Lebeck argumenterar för att begränsningar av EU-stadgan är begränsningar som återfinns i fördragen.⁸⁴ Mot bakgrund av ovanstående och att EU-stadgan inte ska utvidga unionens kompetensområden finns det därav anledning att gå vidare till EU-fördragen angående rättighetsbegränsningarna. En mer ingående analys av begränsningar av rättigheterna i EU-fördragen kommer presenteras i avsnitt 3.5.

När en medlemsstat som Sverige försätts i en situation som påverkar många av samhällets funktioner kan det vara motiverat att begränsa den fria rörligheten med hänsyn till allmän ordning. Att samhället samtidigt ska bevara alla grundläggande rättigheters kan därav vara en svår uppgift. Om den svenska domstolen är tveksam när det gäller stadgans tillämpning eller tolkningen av den kan domstolen begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Om den svenska domstolen utgör sista instans i denna tolkning måste den begära förhandsavgörande från EU. Detta är tänkt att stödja utvecklingen för EU-stadgan och ger de nationella domstolarna en större roll i att upprätthålla den.⁸⁵ En sådan begäran har Sverige dock inte skickat till EU-domstolen.

Trots att EU-stadgan efter införandet av Lissabonfördraget fick en högre rättslig status är den inte mer långtgående i rättighetsreglerna än vad som följer av fördragen. Denna begränsning av den fria rörligheten ska tolkas ihop med övrig EU-rätt eftersom rättigheterna i EU-stadgan är samma rättigheter som berörs i artikel 21 FEUF. Därav ska uppsatsen i nästa avsnitt beröra

⁸² Lebeck (2016) s. 442.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 143.

⁸⁵ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén *Om tillämpningen 2015 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna*, KOM(2016) 265 slutlig s. 9.

fri rörlighet i EU-fördragen och relevanta direktiv.

3.4 Fri rörlighet i EU-fördragen

Unionsmedborgare ska normalt ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom alla medlemsstaternas territorium.⁸⁶ Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.⁸⁷ Den fria rörligheten specificeras mer ingående i artikel 21 FEUF som uttrycker att varje unionsmedborgare har rätt att röra sig fritt och uppehålla sig i medlemsstaterna om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Rättigheterna är därmed inte absoluta men de framgår som en rättighet av ett europeiskt medlemskap.⁸⁸ Artikel 21 har direkt effekt och en europeisk medborgare kan därmed grunda sina rättigheter direkt på sitt europeiska medlemskap. Fördragets tillåtna begränsningar av den fria rörligheten gäller även artikel 21 FEUF. Den fria rörligheten kan där begränsas bland annat av skäl som allmän ordning, säkerhet och hälsa. EU-domstolen har tolkat dessa undantagsbestämmelser mycket snävt enligt Bernitz och Kjellgren vilket också kommer till uttryck i rörlighetsdirektivet (Rd).⁸⁹ Direktivet specificerar de rättigheter som unionsmedborgarna har och innefattar även familjemedlemmar. Rörelsedirektivet är sekundärrättsligt men har trots det haft stor betydelse för att klarlägga rättsläget på området. I ingressen till rörlighetsdirektivet sägs att ”enligt fördraget kan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa”.⁹⁰

3.4.1 ALLMÄN ORDNING, SÄKERHET OCH HÄLSA

De begränsningar som en medlemsstat har möjlighet att göra från fri rörlighet av personer kan som tidigare nämnts motiveras utifrån hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.⁹¹ Allmän ordning är ett begrepp som inte får definieras nationellt utan ska grundas på EU-rättslig innebörd. Detta kom att fastställas från målet C-41/74 Van Duyn och anses fortsatt gällande.⁹² Likabehandling ska gälla vilket innebär att medlemsstaterna inte får vidta inskränkande

⁸⁶ Art. 20.2 a FEUF.

⁸⁷ Art. 3.2 FEU.

⁸⁸ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 370.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Rd punkt (22) ingressen.

⁹¹ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 383.

⁹² Mål 41/74, Van Duyn mot Home Office, EU:C:1974:133 s.1337.

åtgärder om de inte vidtar liknande åtgärder mot sina egna medborgare i liknande situation. Därutöver ska inskränkningarna vara proportionerliga och grundade på vederbörandes beteende som ska utgöra ”ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot grundläggande samhällsintresse”.⁹³ I målet C-41/74 Van Duyn uttalades att innebörden av begreppet allmän ordning, säkerhet eller hälsa kan variera från medlemsstat till medlemsstat och att det därför finns ett utrymme för skönsmässig bedömning för medlemsstaterna.⁹⁴ Begreppet ska tolkas restriktivt vilket senare rättspraxis har påvisat ”så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av Europeiska unionens institutioner”.⁹⁵

När en medlemsstat har beslutat att införa en åtgärd som begränsar medborgarnas rättigheter ska dessa med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast genomföras om de är nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som tidigare specificerats i EU-stadgan.⁹⁶ Begreppet återfinns såväl i EU-stadgan som i FEUF inklusive kodex om Schengen gränserna. Intresset av att skydda den allmänna ordningen, säkerhet och hälsa står därmed ibland framför fri rörlighet för personer.

3.4.2 FRI RÖRLIGHET FÖR ARBETSTAGARE

En arbetstagare i ett medlemsland har samma rättigheter som en unionsmedborgare. Därutöver har arbetstagare rättigheter som att komma in i värdlandet, en förstärkt rätt att vara kvar i mottagarlandet under såväl perioder av arbetslöshet som arbetsoförmåga eller efter pension. I EU-stadgan ges unionsmedborgarna rätt att välja yrke och söka arbete. I artikel 15.2 i EU-stadgan fastställs att varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat. Precis som övriga rättigheter i EU-stadgan får begränsningar göras med beaktande av proportionalitetsprincipen, om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse.⁹⁷

Även EU-fördragen reglerar fri rörlighet för arbetstagare. Reglerna syftar till att göra det lättare att bedriva ekonomisk verksamhet över gränserna. Artikel 45 FEUF uttrycker fri rörlighet för arbetstagare och innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och

⁹³ Se bland annat mål C-441/02, Europeiska kommissionen mot Italien, EU:C:2006:253 p. 35.

⁹⁴ Mål C-41/74, Van Duyn mot Home Office, EU:C:1974:133 s. 397.

⁹⁵ Mål C-348/09 P.I. mot Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, EU:C:2012:300 p. 23.

⁹⁶ Art. 52.1 EU-stadgan.

⁹⁷ Art. 52 EU-stadgan.

anställningsvillkor. Denna frihet kan däremot inskränkas men ska även den grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.⁹⁸

För arbetstagare kan permanent uppehållsrätt förkortas till mindre än fem år för exempelvis de arbetstagare som bor på ena sidan gränsen och jobbar på andra sidan. Detta uttrycks i art 17.1 och 17.2 Rd som säger att genom undantag från artikel 16 Rd ska personer ges permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, även om de inte har varit bosatta där under en fortlöpande period av fem år. Att vara arbetstagare inom EU innebär därmed att reglerna är något starkare än för unionsmedborgare generellt.

3.5 Begränsningar av den fria rörligheten i EU-fördragen

Den fria rörligheten kan begränsas av en medlemsstat genom begränsningen som bland annat tillåts enligt artikel 21 FEUF. Den fria rörligheten är inte en absolut rättighet och kan därmed begränsas av nämnda skäl som allmän ordning, säkerhet och hälsa. Möjligheten att i övrigt begränsa den fria rörligheten i samband med flyktingströmmar finns i enlighet med artikel 78 FEUF. När det gäller hot mot den nationella säkerheten i medlemsstaten eller hot mot den allmänna ordningen finns möjligheter att göra avsteg från EU-rätten genom artikel 347 FEUF då medlemsstaterna ska samråda för att minimera störningar på den inre marknaden.⁹⁹ I övrigt saknas regler som omfattar nödsituationer men en medlemsstat kan istället utgå från att de rättigheter som kan begränsas också kan begränsas utifrån avvägning mellan den enskildes rättigheter och allmänna intressen som kan förändras i en nöd- eller undantagssituation.

⁹⁸ Art. 45.3 FEUF.

⁹⁹ Lebeck (2016) s. 202.

4 SCHENGEN

4.1 Introduktion

I detta kapitel kommer uppsatsen ge en kort bakgrund till Schengen och beskriva dess regelverk. I avsnitt 4.3 kommer uppsatsen gå in på möjligheten att begränsa den fria rörligheten mot kodex om Schengengränserna och införandet av inre gränskontroller. I avsnitt 4.3.1 kommer uppsatsen redogöra för kommissionens rekommendationer och rapporter angående tillämpningen av kodex om Schengengränserna. Kapitlet avslutas med att uppsatsen belyser några rättsfall i samband med införandet av gränskontroller. Detta för att bringa klarhet i när gränskontroller kan anses proportionerliga trots en begränsning på den fria rörligheten.

4.2 Bakgrund till Schengenreglerna

Unionen ska enligt artikel 77 FEUF utforma en politik med syfte att säkerställa att det inte förkommer någon kontroll av personer när de passerar de inre gränserna. Hur den fria rörligheten ska garanteras ligger under Schengensamarbetet som utformades i 1990 års Schengenavtal.¹⁰⁰ I Schengenavtalet fastslogs att unionen skulle uppnå fri rörlighet utan inre gränser. Det kom senare att införlivas i Amsterdamfördraget då Europeiska unionens råd fattade beslut att införliva Schengenregelverket inom ramen för EU genom Schengenprotokollet.¹⁰¹ Numera återfinns reglerna i artikel 77 FEUF. Alla EU:s medlemsstater får erbjudande om att ingå i Schengensamarbetet och i dagsläget finns 26 medlemsstater inklusive Sverige.¹⁰² Alla medlemsstater inom EU är skyldiga att följa kodexen om Schengengränserna, eftersom förordningen är en bindande rättsakt enligt artikel 288 FEUF. För medborgarna inom Schengenområdet innebär det i princip att de normalt sett inte ska behöva ha med sig pass när de genomgår gränskontroller mellan medlemsstaterna.¹⁰³

¹⁰⁰ Schengenavtalet den 14 juni 1985.

¹⁰¹ Rådets beslut av den 20 maj 1999 om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (1999/436/EG).

¹⁰² Prop. 1999/2000:64 s. 38 f.

¹⁰³ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 432.

4.3 Kodex om Schengengränserna

I ingressen till kodex om Schengengränserna skrivs att antagandet är åtgärder i syfte att, i överensstämmelse med artikel 77.2 e i EU-fördraget, säkerställa att det inte förekommer någon gränskontroll av personer när de passerar inre gränser. Detta ställningstagande ingår i unionens målsättning att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 26.2 FEUF.¹⁰⁴ Det ska normalt alltså inte förekomma någon gränskontroll av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater.¹⁰⁵ Avskaffandet av inre gränskontroller innebär att var och en som lagligen befinner sig på ländernas territorier har rätt att fritt röra sig mellan länderna utan några kontroller.¹⁰⁶ Detta gäller även icke-medlemsmedborgare enligt kodex om Schengengränserna som i normalfallet har rätt att röra sig fritt inom Schengen så länge deras visum gäller under tre månader.¹⁰⁷ En medlemsstat i EU har dock också möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.¹⁰⁸ Vidare i avsnitt 4.4 ska möjligheten att införa gränskontroller belysas. Därefter presenteras de kriterier som krävs för att det ska föreligga ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

4.4 Gränskontroller

De möjligheter medlemsstaterna har att mot kodexen om Schengengränserna införa inre gränskontroller föreligger alltså om det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.¹⁰⁹ Vad som kan anses vara ett hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten har specificerats flera gånger sedan avtalet slöts men det finns fortfarande utrymme för viss tolkning. Kodex om Schengengränserna ändrades 2013 då det fanns ett behov att införa kriterier för medlemsstaterna om återinförandet av gränskontroller. Kriterierna var en betoning av att återinförande av gränskontroller har en direkt inverkan på alla resande och alla medlemsstaters intressen.¹¹⁰ Syftet var därför att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter. I samband med ändringen av kodex om Schengengränserna antogs förordningen om inrättandet

¹⁰⁴ Kodex om Schengengränserna s. 1.

¹⁰⁵ Art. 1 i kodex om Schengengränserna.

¹⁰⁶ Bernitz och Kjellgren (2014) s. 431.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Art. 25 i kodex om Schengengränserna.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter s. 1.

av en utvärderings- och övervakningsmekanism som avsåg att kontrollera tillämpningen av kodex om Schengengränserna.¹¹¹ I 2013 års kodex om Schengengränserna motiverades att det inom ett område utan gränskontroller bör finnas ett gemensamt svar på situationer som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Det betonades att möjligheten att tillfälligt återinföra inre gränskontroll vid exceptionella omständigheter inte bör äventyra principen om fri rörlighet för personer.¹¹² Dåvarande liksom nuvarande kodex om Schengengränserna uttrycker också att migration, och det faktum att ett stort antal tredjelandsmedborgare passerar de yttre gränserna, i sig inte kan betraktas som ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.¹¹³ Intressant nog var kommissionen bakom förslaget till ändringen av 2006 års kodex om Schengengränserna av en annan mening.¹¹⁴ I förslaget exemplifierades att ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå kan uppstå som en följd av att ett stort antal tredjelandsmedborgare passerar den yttre gränsen i en eller flera medlemsstater.¹¹⁵ Vidare menade kommissionen att det i dessa fall ansågs nödvändigt att tillfälligt återinföra gränskontroller om omständigheterna var sådana att de innebar ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller på nationell nivå. Då ett stort antal tredjelandsmedborgare passerar den yttre gränsen kunde detta vid exceptionella omständigheter därför motivera att medlemsstaterna omedelbart fick återinföra gränskontroller.¹¹⁶

I förändringen av 2006 års kodex om Schengengränserna poängteras vid vilka situationer införande av gränskontroller kan vara befogat.¹¹⁷ Den utvärderingsrapport som upprättades enligt rådets förordning 1053/2013 kan ge svar på om det föreligger brister i kontroller vid de yttre gränserna.¹¹⁸ Om en sådan brist konstateras kan kommissionen ges befogenhet att

¹¹¹ Europaparlamentets och rådets (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter s. 10.

¹¹² Ibid s. 1.

¹¹³ Ibid. s. 2 skäl nr 5.

¹¹⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter s. 6.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter s. 2.

¹¹⁸ Ibid. s. 2 skäl nr 8.

rekommendera det utvärderade områdets medlemsstat att vidta specifika åtgärder.¹¹⁹ Rekommendationer från kommissionen publicerades under år 2015 och 2016 för att vägleda medlemsstaterna om hur kodex om Schengengränserna skulle tillämpas vid införandet av tillfälliga gränskontroller. Dessa rekommendationer och utvecklingen av dem kommer att behandlas i nästkommande avsnitt.

Kodex om Schengengränserna har ändrats flera gånger och för att försöka skapa en klarhet och överskådlighet kodifierades reglerna 2016.¹²⁰ I den nuvarande kodex om Schengengränserna uttrycks att omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontrollen inte får överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.¹²¹ Återinförande av inre gränskontroll ska förbli en exceptionell åtgärd och endast genomföras som en sista utväg, gälla i begränsad omfattning, under begränsad tid och bör övervakas på unionsnivå.¹²² Enligt EU-domstol måste ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet tolkas strikt. Ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar samhällets intresse föreligger för att medlemsstaten ska kunna hänvisa till begreppet allmän ordning.¹²³ Av artikel 26 i kodex om Schengengränserna föreskrivs att när en medlemsstat som en sista utväg beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll ska den bedömas i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten samt om åtgärden står i proportion till hotet. Vid en sådan bedömning ska medlemsstaten särskilt beakta den sannolika effekten av eventuella hot mot dess allmänna ordning eller dess inre säkerhet, inbegripet till följd av terroristhändelser eller terroristhot. Det uttrycktes även att det i undantagsfall kan vara nödvändigt att återinföra gränskontroller särskilt till följd av terroristhändelser eller terroristhot.¹²⁴ Medlemsstaten ska även beakta den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll.¹²⁵

¹¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1051/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter s. 2.

¹²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering).

¹²¹ Art. 25 kodex om Schengengränserna.

¹²² Kodex om Schengengränserna s. 3 skäl 23.

¹²³ Ibid. skäl 27.

¹²⁴ Ibid. skäl 25.

¹²⁵ Art. 26 kodex om Schengengränserna.

4.4.1 RAPPORTER OCH REKOMMENDATIONER OM REGLERNAS TILLÄMPNING

Genom rapporter, rekommendationer och meddelanden från kommissionen har medlemsstaterna getts vägledning om hur kodex om Schengengränserna ska tillämpas. Nedan ska några av kommissionens dokument presenteras som anvisar hur medlemsstaterna ska agera vid återinförande av gränskontroller.

4.4.2 2010 ÅRS RAPPORT OM SCHENGENGRÄNSERNA

År 2010 gav kommissionen ut en rapport om tillämpningen av gränskontroll i kodex om Schengengränserna.¹²⁶ Kommissionen framhöll här att resan över en inre gräns mellan två medlemsstater i princip ska behandlas som en resa mellan distrikt eller regioner inom en medlemsstat. Med hänsyn till att medlemsstaterna själva ansvarar för att upprätthålla lag och ordning och den inre säkerheten kan medlemsstaten ha rätt att utföra kontroller inom sitt territorium inom de inre gränserna. Kontroller som sköts av berörda myndigheter har då rätt att utöva polisiära befogenheter enligt nationell lag inom hela territoriet också i gränsområdet. Personkontrollerna får dock inte ha samma verkan som in- och utresekontroller.¹²⁷ Kontrollerna ska bygga på erfarenhet av hot mot den allmänna säkerheten och får inte ske enligt ett systematiskt mönster.¹²⁸ Medlemsstaterna ska kunna ta sig an situationen och genomföra gränskontrollerna på ett flexibelt sätt och till den grad det står i proportion till hotet. Åtgärderna ska begränsas till vad som är nödvändigt för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet.¹²⁹ Kommissionen förtydligade att en EU-medborgare endast kan vägras inresa på grund av hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan. Gränskontroller som införs på de inre gränserna blir inte yttre gränser. Därmed kan inte heller transportöransvar bli tillämpligt.¹³⁰

4.4.3 ATT ÅTERVÄNDA TILL SCHENGEN – EN FÄRDPLAN

I 2016 års meddelande ”back to Schengen” redovisade kommissionen för den senaste tidens åsidosättande av kodex om Schengengränserna.¹³¹ Kommissionen uttryckte en förhoppning och en plan för medlemsstaterna att återvända till Schengen inom en snar framtid. I meddelandet hänvisade kommissionen till att flyktingkrisen har lett till att allvarliga brister vid EU:s yttre gränser blivit uppenbara. Detta gjorde att flera medlemsstater återinförde tillfälliga

¹²⁶ Kommissionens rapport ”om tillämpningen av kapitel III (gränskontroll) i förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)”, KOM(2010) 554 slutlig.

¹²⁷ Ibid. s. 4.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid. s. 10.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Kommissionens meddelande ”Att återvända till Schengen - en färdplan” COM(2016) 120 slutlig.

gränskontroller ”vilket gör att man kan ifrågasätta hur Schengenområdet för fri rörlighet fungerar och vilka fördelar det har för europeiska medborgare och den europeiska ekonomin. Det är därför av avgörande vikt för Europeiska unionen som helhet att återställa Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna.”¹³² Kommissionen uttryckte också att det nuvarande s.k. ”lapptäcke” av enskilda medlemsstaters beslut om att återinföra gränskontroller måste bytas ut mot en mer samordnad strategi med tillfälliga gränskontroller i syfte att så snart som möjligt återgå till ett Schengen utan inre gränser. Den gemensamma strategin hade som mål att i slutet på året kunna återgå till ett normalt fungerande Schengen vilket inte hann ske. I skrivande stund återfinns inre gränskontroller i ett antal länder inklusive i Sverige. Kommissionen uttryckte i samma meddelande ”back to Schengen” att ett återinförande av permanenta inre gränser inte kan lösa problem med flyktingkriser men däremot skada medlemsstaterna både ekonomiskt och politiskt. Kommissionen uppskattade att fullständiga återinföranden av gränskontroller skulle medföra direkta kostnader för ekonomin med runt 5 till 18 miljarder euro per år.¹³³ Även om kostnaderna skulle koncentreras till vissa aktörer och regioner skulle det påverka hela EU:s ekonomi i det stora hela. Kommissionen påpekar även att 1,7 miljoner arbetstagare varje dag passerar en gräns inom EU. Gränskontroller skulle därför kosta pendlare och andra resande mellan 1,3 och 5,2 miljarder euro i form av tidsförluster. De långa förseningarna vid gränserna skulle också avskräcka folk från att söka arbete över gränserna, vilket minskar området med potentiella arbetstagare och arbetsgivare. En annan effekt av permanent införande av de inre gränserna skulle påverka turismen.¹³⁴

Kommissionen hänvisar vidare till återinförandet av inre gränser genom följande: ”Sedan september 2015 har sammanlagt åtta av länderna i Schengenområdet återinfört kontroller vid sina inre gränser till följd av allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen på grund av irreguljära migranternas sekundära förflyttningar. Dessa länder är Belgien, Danmark, Tyskland, Ungern, Österrike, Slovenien, Sverige och Norge. I de ensidiga beslut som anmälts av medlemsstaterna hänvisas det till inflödet av stora mängder helt eller delvis papperslösa personer, däribland minderåriga, som inte har registrerats vid sin första inresa till EU, och till att dessa omfattande rörelser överbelastar de berörda nationella myndigheternas mottagningsförmåga och utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre

¹³² Kommissionens meddelande ”Att återvända till Schengen - en färdplan” COM(2016) 120 slutlig, s. 2.

¹³³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet ”Att återvända till Schengen - en färdplan” s. 3.

¹³⁴ Ibid. s. 4.

säkerheten.”¹³⁵ I alla åtta fall har länderna grundat besluten om ensidigt införande av kontroller vid de inre gränserna på bestämmelsen om fall som kräver omedelbara åtgärder, enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna. Eftersom situationen inte har förbättrats avsevärt har kontrollerna därefter förlängts på grundval av artiklarna 23 och 24 i kodexen om Schengengränserna, som tillåter återinförande av kontroller vid de inre gränserna för en period på upp till sex månader.¹³⁶

4.4.4 RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT 2017/246

Den 7 februari 2017 gav Rådet ut en rekommendation om förlängning av kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengen.¹³⁷ Rådet ansåg att följderna av de exceptionella omständigheterna kring migrationen kvarstod. De utgjorde fortsatt ett allvarligt hot mod den allmänna ordningen och den inre säkerheten vilket innebar en risk för hela Schengenområdet funktion. Mot bakgrund av detta rekommenderades de ovan nämnda medlemsstaterna som vid tidpunkten utförde inre gränskontroller att behålla dem. I genomförandebeslutet poängterades att kontrollintensiteten dock ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt och ska anpassas till omständigheterna. ”Endast riktade kontroller grundade på kontinuerligt uppdaterade riskanalyser och underrättelser bör utföras i syfte att optimera nyttan med kontrollerna och begränsa deras negativa inverkan på den fria rörligheten”.¹³⁸ Vidare pekar rådet på att en minskning av migrationsströmmen bör leda till att kontrollerna minskar och vid vissa gränssnitt upphör.¹³⁹ Kontrollerna bör utvärderas och uppdateras i syfte att optimera nyttan med kontrollerna för att begränsa den negativa inverkan på den fria rörligheten.¹⁴⁰

4.4.5 RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT 2017/818

Den 11 maj 2017 kom rådet i ett genomförandebeslut att gränskontrollerna ska fasas ut under de kommande sex månaderna.¹⁴¹ Den övergripande situationen för Schengenområdet uttalades vara under stabilisering men att det fortfarande finns ett betydande antal asylsökande i

¹³⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet ”Att återvända till Schengen - en färdplan” s. 9.

¹³⁶ Ibid. s. 10.

¹³⁷ Rådets genomförandebeslut om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet, (EU) 2017/246.

¹³⁸ Ibid. skäl 13.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Rådets genomförandebeslut om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för Schengenområdets övergripande funktionssätt, (EU) 2017/818.

Grekland. Därav uttalade rådet på rekommendation från kommissionen att medlemsstaterna ur säkerhetssynpunkt kan bibehålla kontrollerna men att det inom sex månader inte ska finnas några inre gränskontroller kvar. I genomförandebeslutet uppmanas medlemsländerna samtidigt att i ökande grad utnyttja åtgärder som proportionerliga poliskontroller i gränsområden och längs viktiga transportleder.¹⁴² Rådet uttryckte vidare att de inre gränskontrollerna endast ska ske i en nödvändig omfattning och fortsättas att genomföras med en kontrollintensitet som ska begränsas till ett nödvändigt minimum och som ska anpassas till omständigheterna. ”Endast riktade kontroller, på grundval av kontinuerligt uppdaterade riskanalyser och underrättelser, bör utföras, i syfte att optimera nyttan med kontrollerna och begränsa de negativa effekterna på den fria rörligheten.”¹⁴³ I nästkommande avsnitt ska två rättsfall belysa när medlemsstaters kontroller kan stå i strid med kodex om Schengengränserna.

4.5 Rättsfall C-188/10, C-189/10 och C-278/12

I de förenade målen C-188/10 och C-189/10 blev de två algeriska medborgarna Aziz Melki och Sélim Abdeli föremål för tillämpningen av den franska straffprocesslagen genom en poliskontroll i området mellan Frankrikes gräns mot Belgien. Bestämmelserna i kodex om Schengengränserna ansågs utgöra hinder för den nationella lagstiftningen. För det första för att kontrollerna skedde systematiskt utan preciseringar vad avsåg frekvens eller omfattning.¹⁴⁴ För det andra för att den nationella lagstiftningen avsåg tåg i internationell trafik där det fanns särskilda regler på ett geografiskt tillämpningsområde vilket domstolen hävdade kunde vara en omständighet som tyder på att reglerna hade samma verkan som en in- och utresekontroll.¹⁴⁵

I målet C-278/12 Adil, togs en tredjelandsmedborgare i förvar med anledning av illegal vistelse i Nederländerna. Förvaret skedde efter polisens beslut om att hålla honom kvar i samband med en kontroll som utfördes vid gränsen mellan Nederländerna och Tyskland. Frågan i målet behandlade huruvida kontrollen och valet att sätta Atiqullah Adil i förvar kunde anses vara lagenligt med artikel 20 och 21 i kodex om Schengenreglerna.¹⁴⁶ EU-domstolen fann att de nationella kontrollerna inte har samma verkan som en in- och utresekontroll därför att de inte utförs vid gränsen eller vid en tidpunkt för gränspassage utan inom medlemsstatens

¹⁴² Ibid. skäl (13). Se även Europeiska kommissionen: Pressmeddelande, ”Att återvända till Schengen: Kommissionen rekommenderar att de tillfälliga gränskontrollerna fñas ut under de kommande sex månaderna”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_sv.htm, besökt 2017-05-23.

¹⁴³ Rådets genomförandebeslut om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för Schengenområdets övergripande funktionssätt, (EU) 2017/818, skäl 14.

¹⁴⁴ C-188/10 och C-189/10 Aziz Melki och Sélim Abdeli, EU:C:2010:363, punkt 73.

¹⁴⁵ Ibid. punkt 72.

¹⁴⁶ C-278/12 Atiqullah Adil v Minister voor Immigratie, EU:C:2012:430.

territorium.¹⁴⁷ EU-domstolen uttalade vidare att de nederländska kontrollerna inte hade samma syfte som in- och utresekontroller i dåvarande förordningen 526/2006 det vill säga att säkerställa att personer kan tillåtas resa in i ett territorium eller lämna det samt att hindra personer från att kringgå kontrollerna. Nämnas ska också att i målet framhålls att ju fler tecken som föreligger på att kontrollen kan ha samma verkan som en in- och utresekontroll, som avses i nuvarande artikel 23 i kodex om Schengen gränserna, desto striktare måste medlemsstaternas preciseringar och begränsningar av de polisära befogenheterna vara. Dessa begränsningar måste tillämpas för att förhindra att bland annat målet i artikel 20 kodex om Schengen gränserna äventyras.¹⁴⁸

4.6 Transportöransvar enligt Schengen

Transportöransvaret är etablerat i Schengenavtalet. I artikel 26 b) i Schengenavtalet föreskrivs att transportören har skyldigheter att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en tredjelandsmedborgare innehar de dokument som krävs för inresa i Schengenområdet.¹⁴⁹ Artikeln är gällande oavsett om tredjelandsmedborgare transporteras luft- eller sjövägen.

Även rådets direktiv 2001/51/EG fastställer att transportöransvaret bidrar till att den olagliga invandringen bekämpas effektivt och att det därav är av vikt att medlemsstaterna fastställer regler om skyldigheter för transportörer som transporterar tredjelandsmedborgare.¹⁵⁰ I artikel 32 i kodex om Schengen gränserna hänvisas till att vid införandet av inre gränskontroll ska bestämmelserna i avdelning II vara tillämpliga. Detta innebär bland annat att gränskontroller ska skötas av gränskontrolltjänstemän och transportöransvar bara ska gälla vid inresa till Schengenområdet. Kommissionen yttrade även i ett motiverat uttalande från 20 februari 2014 att transportöransvar endast gäller i situationer där transportörerna transporterar tredjelandsmedborgare till Europeiska unionens territorium.¹⁵¹ Transportöransvar är därför inte tillämpligt på resor inom Schengenområdet eller på EU-medborgare. Ett införande av sådana regler i samband med Schengen-flyg innebär att lufttrafikföretagen är skyldiga att genomföra systematiska kontroller av personer som passerar de inre gränserna, liknande dem som är

¹⁴⁷ C-278/12 Atiqullah Adil v Minister voor Immigratie, EU:C:2012:430, punkt 55.

¹⁴⁸ Ibid. punkt 75.

¹⁴⁹ Art. 26, Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, 42000A0922(02).

¹⁵⁰ Rådets direktiv 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, skäl 1.

¹⁵¹ EU Commission, Memo, 20 februari 2014 Bryssel, punkt 12.

tillämpliga vid yttre gräns och internationella flyg. Med bakgrund av ovanstående bad kommissionen Tjeckien att se över sin nationella lagstiftning på detta området.¹⁵²

¹⁵² EU Commission, Memo, 20 februari 2014 Bryssel, punkt 12.

5 DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA

5.1 Införandet av de svenska åtgärderna

Den 12 november 2015 införde Sverige tillfälliga gränskontroller med avsikt få en bättre koll över vilka som reser in i landet och att i syfte att avvärja hotet mot allmän ordning och inre säkerhet.¹⁵³ De tillfälliga gränskontrollerna kom att omfatta ankomna till Sverige med bil och tågtrafik över Öresundsbron. Kontroller kom även att ske på all färjetrafiken från Danmark och Tyskland. Införandet av de tillfälliga gränskontrollerna baserades på kodex om Schengengränserna och Schengens regelverk om att tillfälligt införa kontroll vid inre gräns om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.¹⁵⁴ Denna åtgärd ansåg regeringen inte tillräcklig varför regeringen den 4 december lämnade ett förslag till lagrådet som bestod i att ge regeringen bemyndigande att vidta åtgärder om att utföra identitetskontroller på buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Myndigheter som Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hade varnat om att migrationstömmen medfört akuta utmaningar för delar av samhällets funktionalitet.¹⁵⁵ Förslaget inriktades på att för det fall det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet ge regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter som utförs med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från ett annat land. Regeringen skulle också kunna meddela föreskrifter om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter för att se till att åtgärder som har vidtagits med stöd av lagen efterföljs.¹⁵⁶ Förslaget innehöll inte bara ett bemyndigande att införa ID-kontroller på buss, färjor och tåg i Öresundsområdet utan också möjlighet att stänga Öresundsbron.¹⁵⁷ Lagrådet underkände sedermera förslaget med motiveringen att förslaget skulle behövt en mer grundlig analys samt att migrationsströmmar inte säkert kan innebära ett hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten.¹⁵⁸ Trots kritiken från lagrådet gick regeringen vidare med en proposition angående ID-kontroller på buss, färjor och tåg, medan förslaget att stänga Öresundsbron togs bort. En naturlig remissinstans hade varit Kommerskollegium¹⁵⁹, som dock inte ombads yttra sig om regeringens

¹⁵³ Prop. 2015/2016:67 s. 9.

¹⁵⁴ Art. 25 kodex om Schengengränserna.

¹⁵⁵ Prop. 2015/2016:67, s. 8.

¹⁵⁶ Ibid. s. 1.

¹⁵⁷ Lagrådsremiss, Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet, 4 december 2015.

¹⁵⁸ Prop. 2015/16:67, s. 12.

¹⁵⁹ Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik.

förslag. Kommerskollegium kom dock på eget initiativ in med ett yttrande. I yttrandet framhöll Kollegiet att de saknade en bedömning om hur förslaget förhöll sig till kodex om Schengenreglerna samt andra internationella åtaganden.¹⁶⁰ Regeringen förklarade senare i propositionen 2015/16:67 att förslaget inte stod i strid med några EU-rättsliga regler.¹⁶¹ På vilket sätt förslaget till lagen om särskilda åtgärder var förenligt med EU-rätten utelämnades dock. Propositionen kom att röstas igenom och lagen om särskilda åtgärder trädde i kraft den 21 december 2015 som innebar att regeringen bemyndigades att införa särskilda åtgärder som får vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.¹⁶² Regeringens bemyndigande¹⁶³ kom att bestå i en ny förordning som trädde i kraft den 4 januari 2016.¹⁶⁴ De svenska åtgärderna innebar att det under 2016 genomfördes ID-kontroller vid Kastrup och gränskontroller i Hyllie. Under samma år minskade antalet asylsökningar med 80% från 2015 enligt migrationsverket.¹⁶⁵

5.1.1 LAGEN OM SÄRSKILDA ÅTGÄRDER

Lagen om särskilda åtgärder innehåller bestämmelser om särskilda åtgärder som får vidtas vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.¹⁶⁶ Regeringens befogenheter får företas i syfte att upprätthålla lag och ordning eller skydda nationell säkerhet enligt 2 § lagen om särskilda åtgärder.¹⁶⁷ I 3 § presenteras regeringens bemyndigande enligt följande:

”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”¹⁶⁸

5.1.2 FÖRORDNINGEN OM IDENTITETSHANDLINGAR

Som framgår av förordningens 1 § 2st är lagen om särskilda åtgärder meddelad med stöd av 3 och 4 §§. Transportöransvaret anges i 3 §, vari det framgår:

¹⁶⁰ Kommerskollegium: Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet m.m., Dnr 4.1-2015/02183-3.

¹⁶¹ Prop. 2015/2016:67, s. 10.

¹⁶² Förordningen (2015:1074) om viss identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

¹⁶³ 3 § Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i landet.

¹⁶⁴ Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

¹⁶⁵ Migrationsverket, Antal asylsökande – aktuell statistik,

<https://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik.html>, besökt 2017-05-23.

¹⁶⁶ 1 § Lagen om särskilda åtgärder.

¹⁶⁷ 2 § Lagens om särskilda åtgärder.

¹⁶⁸ 3 § Lagen om särskilda åtgärder.

”En transportör ska kontrollera att de passagerare som transportören med buss eller tåg transporterar till Sverige från Danmark 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.”¹⁶⁹

5.2 Genomförandet av de svenska åtgärderna i praktiken

Införandet av gränskontrollerna kom i praktiken till en början att innebära att personer som hade för avsikt att åka från Köpenhamn i Danmark till Sverige fick visa sina identitetshandlingar två gånger, för polisen och för transportörer. Första gången vid flygplatsen i Kastrup för transportörer där de resande fick kliva av tåget och ta nästa på grund av ID-kontrollen. Andra gången när resenärerna kom till Hyllie där polisen utförde kontroll enligt den inre gränskontrollen.¹⁷⁰ Från januari 2016 till maj 2017 har alltså dubbla kontroller genomförts på sträckan Köpenhamn H – Malmö C. Från den 30 januari 2017 förenklades dock proceduren genom att ID-kontrollerna ägde rum på samma perrong som tidigare då resenärerna fick gå upp i flygplatsbyggnaden för att sedan komma ner till nästa spår för att resa vidare. Den nya lösningen innebar en förkortad restid och med färre förseningar enligt Skånetrafiken, ett av två transportbolag som driver trafik över Öresund.¹⁷¹ I början av februari 2017 meddelade danska justitieministeriet att Sverige och Danmark kunde vara på väg att ingå ett avtal om att svensk polis får stiga av på Kastrup för att byta tåg och genomföra gränskontroll ombord på tågen över Öresundsbron. Förslaget har i skrivande stund fortfarande inte genomförts i praktiken och har lagts åt sidan för ett tag framöver.¹⁷² Trots förbättringarna med ID-kontrollerna förekom det under en lång tid problem med få avgångar, längre restider, trängsel och förseningar. Den 2 maj 2017 meddelade regeringen att ID-kontrollerna skulle avvecklas medan gränskontrollerna skulle förlängas i ytterligare sex månader. Regeringen kommunicerade även att gränskontrollerna de kommande sex månaderna skulle förstärkas.¹⁷³

¹⁶⁹ 3 § Förordningen om identitetshandlingar.

¹⁷⁰ Öresundsinstitutet: ”Effekterna av id- och gränskontroller mellan Skåne och Själland”, <http://www.oresundsinstitutet.org/fakta-id-kontrollerna-over-oresund-forlanger-restiden-med-tag-till-sverige-med-mellan-10-och-50-minuter/>, besökt 2017-05-23.

¹⁷¹ Erik Magnusson: ”Enklare ID-kontroller införs den 30 januari”, Sydsvenskan, Skåne, <http://www.sydsvenskan.se/2016-12-22/enklare-id-kontroller-infors-den-30-januari>, besökt 2017-05-23.

¹⁷² Erik Magnusson: ”Gränskontroller ombord på brotågen läggs på is”, Sydsvenskan, <http://www.sydsvenskan.se/2017-05-11/granskontroller-pa-tagen-laggs-pa-is>, besökt 2017-05-23.

¹⁷³ Regeringen: Regeringen skärper gränskontrollerna, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-skarper-granskontrollerna/>, besökt 2017-05-23.

5.3 Öresundsområdet och dess påverkan av de svenska åtgärderna

Sedan Öresundsbron öppnade år 2000 har integrationen i området blivit starkare. Den totala trafiken har dessutom ökat efter öppnandet med 10% per år varje år under 2001-2007.¹⁷⁴ OECD¹⁷⁵ framhöll i en studie från 2013 att Öresundsregionen var det mest framstående exemplet på ett europeiskt gränsöverskridande samarbete.¹⁷⁶ I studien kan utläsas att den integrerade arbetsmarknaden har underlättat för arbetsgivare att hitta rätt kompetens och möjligheterna till studier över bron vilket har kännetecknat samarbetet mellan Sverige och Danmark i Öresundsområdet.

I genomsnitt pendlade 15.100 dagligen över Öresund år 2015.¹⁷⁷ De svenska åtgärderna drabbade alla de resenärer som skulle ta sig över Öresund oavsett valet av tåg, bil eller färja. Däremot drabbades arbetspendlare via tåg mest då både deras restid och resekostnader ökade betydligt till följd av de svenska åtgärderna. Enligt Øresundsinstitutet har restiden mellan Köpenhamn H och Malmö C utökats från 35 minuter till 52 minuter för tågpendlarna. Restiden kunde öka till sammanlagt 72 minuter beroende på om resenärerna hann med nästa tåg vid bytet vid Kastrup.¹⁷⁸ Tågresenärerna över Öresund beräknades lägga sammanlagt 6600 fler timmar/dygn på transporten jämfört med innan de svenska åtgärderna infördes, enligt Øresundsinstitutet. Under enbart det första halvåret motsvarade det en kostnad på 152 miljoner konor när resenärernas extra restid värderades i pengar. Fler än Øresundsinstitutet har analyserat konsekvenserna av de svenska åtgärderna. Analyserna skiljer sig såväl metodmässigt, som i vilka antaganden som görs om gränskontrollens omfattning och påverkan på restiden. Sydsvenska Industri och Handelskammaren¹⁷⁹ i sin rapport *Kontrollernas kostnad* beräknat att en permanent gränskontroll skulle kosta 1,5 miljarder svenska kronor/år.¹⁸⁰ Beräkningen bygger på dels försening i trafiken, dels på att marknadspotentialen krymper. Den nämnda rapporten har dock fått kritik för att vara beräknad väl högt med avseende på effekterna

¹⁷⁴ Öresund: Statistik och analyser, <http://www.orestat.se/sv/analys/trafiken-over-oresund>, besökt 2017-05-23.

¹⁷⁵ OECD är Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling se även <http://www.oecd.org/about/>.

¹⁷⁶ OECD (2013) The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders, OECD Regional Development Working Papers, 2013/21, OECD Publishing, s. 2-4.

¹⁷⁷ Øresundsinstitutet, Fakta över Öresund 2016, <http://www.oresundsinstitutet.org/fakta-trafiken-over-oresund-de-senaste-12-manaderna/>, besökt 2017-05-23.

¹⁷⁸ Øresundsinstitutet: "Den gemensamma arbetsmarknaden i Öresund krymper, Konsekvenser av införandet av ID- och gränskontroller mellan Danmark och Sverige, del 2", <http://www.oresundsinstitutet.org/analys-den-gemensamma-arbetsmarknaden-over-oresund-krymper-konsekvenser-av-inforandet-av-id-och-granskontroller-mellan-danmark-och-sverige-del-2/>, Besökt 2017-05-23.

¹⁷⁹ Handelskammaren är en privat näringslivsorganisation som arbetar i sydsvenska företags intresse, <http://www.handelskammaren.com/om-oss/>, besökt 2017-05-23.

¹⁸⁰ Sydsvenska Industri och Handelskammaren: "Kontrollernas kostnad – Ekonomiska konsekvenser av ID-kontrollerna i Öresundsregionen <http://handelskammaren.com/2016/12/20/kontrollernas-kostnad-ekonomiska-konsekvenser-av-id-kontrollerna-i-oresundsregionen/>, besökt 2017-05-23.

men även beräkningar från den danska tankesmedjan Cepos visar på siffror omkring samma kostnader. Av rapporten *Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt* från Sydsvenska Handelskammaren och Dansk Erhverv kan också en fjärdedel av alla företag i området Region Skåne, Region Själland och Region Hovestaden ha påverkats negativt. Företag har rapporterat att möjligheterna att investera över sundet har försvårats, kontrollerna har tagit fokus från möjligheter till försäljning och samarbete på andra sida samt att det har blivit svårare att rekrytera över landsgränserna till följd av kontrollerna.¹⁸¹

Som en följd av de ovanstående konsekvenserna lämnade 565 pendlare i regionen in en gemensam skadeståndsansökan mot staten till Justitiekanslern (JK) biträdd av advokatfirman Vinge.¹⁸² Skadeståndet yrkar bland annat på ekonomisk skada med anledning av förmögenhetsförlust på grund av kostnader som uppstått till följd av framförallt ID-kontrollerna. Skadeståndsansökningen byggdes inte kring de inre gränskontrollerna utan fokuserar till största del på ID-kontrollerna som Vinge argumenterar för var olaglig. Vidare framställdes i skadeståndsansökan att pendlare varit tvungna att säga upp sig från sina jobb, avstått från att ta arbete över Öresundsbron eller fått en betydligt dyrare pendling.¹⁸³ Den 18 maj 2017 kom beslutet från Justitiekanslern där arbetspendlarnas skadeståndsansökan avslogs.¹⁸⁴ I beslutet konstaterar Justitiekanslern att det funnits brister i beredningen av lagen om särskilda åtgärder och förordningen om identitetshandlingar.¹⁸⁵ Vidare menar Justitiekanslern att ” Vid den strikt skadeståndsrättsliga bedömningen som ska göras i detta fall anser Justitiekanslern dock att staten inte är skyldig att betala skadestånd till de sökande.”¹⁸⁶ JK ifrågasätter vidare ID-kontrollernas förenlighet med kodex om Schengengränserna och menar att systematiken med kontrollerna liknar de som bör ske av resenärer in till Schengenområdet. I beslutet framgår dock att JK anser att ID-kontrollerna inte kan ses som en gränskontroll enligt artikel 2.11 i kodex om Schengengränserna. Anledningen till detta var bland annat att kontrollerna inte skett vid gränsen till Sverige eller vid tidpunkten av gränspassage. Denna uppfattning skiljer sig därför ifrån Vinges uppfattning om att ID-kontrollerna kan ses som gränskontroller. Även om ID-kontrollerna innebär en överträdelse av kodex om

¹⁸¹ En rapport från Dansk Erhverv och Sydsvenska Handelskammaren, *Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt*, 2017.

¹⁸² Vinge mot Staten genom justitiekanslern, Ansökan om skadestånd, 2016-10-20 Dnr 5943-16-40.

¹⁸³ Ibid. punkt 30.

¹⁸⁴ Justitiekanslerns beslut: skadeståndsanspråk mot staten på grund av identitetskontroller vid resor mellan Danmark och Sverige, Dnr: 5943-16-40 m.fl. / Beslutsdatum: 18 maj 2017.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

Schengengränserna så anser JK dock att åtgärderna inte har utgjort en tillräcklig allvarlig överträdelse av reglerna. Enligt skadeståndsrätten ger som bekant inte alla fel upphov till skadestånd. I detta fall beror det enligt JK bland annat på att det inte finns någon praxis från EU-domstolen ifråga om åtgärder liknande ID-kontrollerna vid Kastrup.¹⁸⁷

Även trafikoperatörerna i Öresundsområdet har fått ökade kostnader till följd av förordningen av identitetshandlingar. Kostnaderna har varit för själva ID-kontroller och förlorade intäkter på grund av att färre passagerare vilket beräknats till en förlust av 12% färre passagerare under 2016 än jämfört med föregående år.¹⁸⁸ Skånetrafiken hade en inkomstförlust på 60 miljoner kronor till följd av detta. Även Region Skåne gick med bakgrund av detta till Justitiekanslern för att få ersättning för de extra kostnader som ID-kontrollerna och gränskontrollerna medfört.¹⁸⁹

5.3.1 RAPPORTER OCH SYNPUNKTER PÅ DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA

I slutet på 2016 redovisade Riksrevisionen en rapport, *Om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns* där bland annat Polismyndigheten och regeringens agerande granskades i ärendet.¹⁹⁰ Riksrevisionen kom i denna rapport fram till att gränskontrollerna i stort varit ändamålsenliga och effektiva. Detta trots att det funnits brister i beredskap, styrning och uppföljning. ”Riksrevisionen konstaterar att regeringens beslut att införa gränskontroller inte konkretiserade vare sig det allvarliga hot som skulle avväjas eller hur tillfälliga gränskontroller skulle bidra till det.”¹⁹¹ Riksrevisionen pekade på att syftet kunde vara det som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap uttryckte, nämligen att minska antalet asylsökningar för att på så vis minska påfrestningar på skola, boende och omsorg. Syftet med de svenska åtgärderna skulle också kunna vara det Migrationsverket varnade för nämligen att nå mer positiva effekter som skulle följa av att låta färre asylsökningar passera gränsen under mer kontrollerade former och säkerställa allmän ordning.¹⁹² Gränskontrollernas syfte kunde därmed tolkas på olika sätt enligt Riksrevisionen. Rapporten visar också att regeringen inte har

¹⁸⁷ Justitiekanslerns beslut: skadeståndsanspråk mot staten på grund av identitetskontroller vid resor mellan Danmark och Sverige, Dnr: 5943-16-40 m.fl. / Beslutsdatum: 18 maj 2017.

¹⁸⁸ DSB: DSB förenklar identitetskontroller av resenärer från Sverige, <https://www.dsb.dk/om-dsb/presse/nyheder/dsb-forenkler-id-kontrollen-for-rejsende-mod-sverige/>, besökt 2017-05-23.

¹⁸⁹ Sydsvenskan: ”Region Skåne går till JK för att få ersättning för id- och gränskontroller”, <http://www.sydsvenskan.se/2017-03-16/region-skane-gar-till-jk-for-att-fa-ersattning-for-id-och-granskontroller>, besökt 2017-05-23.

¹⁹⁰ Riksrevisionen, ”Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns”, RIR 2016:26, DNR: 3.1.1-2016-0096.

¹⁹¹ Riksrevisionen, ”Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns”, RIR 2016:26, DNR: 3.1.1-2016-0096, s. 5.

¹⁹² Ibid. s. 15.

sett till att få en tillfredställande rapport på hur kontrollerna fungerar och vilka resultat de gett inför en eventuell förlängning av kontrollerna. Riksrevisionen uttrycker att ingenting i det material som granskats tyder på att regeringen haft kännedom om hur kontrollerna har genomförts.¹⁹³ Vidare borde region syd, för att säkerställa ändamålsenlighet genom hela insatsen, ha övervägt om utformningen skulle justeras när antalet migranter som anlände minskade.¹⁹⁴ I rapporten framgår att alla som har passerat kontrollplatserna har kontrollerats men har genomgått en mycket summarisk kontroll.¹⁹⁵ På grund av att kontrollerna skett på ett summariskt vis har ogiltiga resehandlingar endast i uppenbara fall kunnat upptäckas. Kontrollerna beskrivs ha fokuserat på att upprätthålla ordning medan syftet att genomföra kontrollerna som en gränskontroll har varit av underordnad betydelse. Med ovanstående anledningar ser riksrevisionen kontrollerna som ändamålsenliga.¹⁹⁶

I samband med pendlarnas skadeståndsansökan, som berördes ovan kom Joakim Nergelius¹⁹⁷ på uppdrag av advokatfirman Vinge, in med ett rättsutlåtande angående ID-kontrollerna vid Kastrup. Rättsutlåtandet pekar på att regeringen kan ha överskattat de möjligheter som enligt kodex om Schengengränserna ger enskilda medlemsstater att tillfälligt och undantagsvis vidta denna typ av åtgärd. Nergelius ställer sig frågande till om regeringen överhuvudtaget beaktat proportionalitetsprincipen som omnämns i kodex om Schengengränserna. Vidare argumenterar Nergelius att det borde stå klart att när det gäller ID-kontrollerna som utförs av transportörer så är det sannolikt att utgångsläget är att dessa är oförenliga med EU-rätten.¹⁹⁸

Den 31 oktober 2016 lämnade Fredrick Federley in en fråga till EU:s migrationskommissionär, Dimitris Avramopoulos angående Sveriges transportörsansvar rörande ID-kontrollerna.¹⁹⁹ Kommissionärens svar framhåller att endast att kommissionen står fast vid att transportörers kontrollskyldighet endast ska föreligga in till ett område utan inre gränser likt Schengenområdet. I samma svar nämns också vikten av att tillämpa artikel 32 i kodex om Schengengränserna och tillämpliga bestämmelser om kontroller vid yttre gränser. Avslutningsvis nämns att kommissionen håller på att granska om den svenska lagstiftningen är

¹⁹³Ibid. s. 49.

¹⁹⁴Ibid. s. 24.

¹⁹⁵Ibid. s. 23.

¹⁹⁶Ibid. s. 24.

¹⁹⁷Professor i rättsvetenskap, Örebro universitet.

¹⁹⁸Joakim Nergelius, rättsutlåtande, 21 juni 2016, s. 9.

¹⁹⁹Europaparlamentet: Parlamentsfrågor, E-0008185-16, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-008185+0+DOC+XML+V0//SV>, besökt 2017-05-23.

förenlig med EU:s regelverk.²⁰⁰

5.4 Avvecklandet av ID-kontrollerna i Kastrup

Den 2 maj 2017 uppgav regeringen i ett pressmeddelande att ID-kontrollerna vid Kastrup kommer att avvecklas.²⁰¹ Den 4 maj slutade därför transportörerna att kontrollera passagerare vid resa in till Sverige. Regeringen förklarade att kontrollerna inte skulle förlängas därför att det inte längre rapporterades från myndigheter att ID-kontrollerna var nödvändiga. Vidare visade regeringen på att antalet asylsökningar legat stabilt över 12 månaders tid med mindre än 500 asylsökningar i veckan.²⁰² Samtidigt meddelades att de inre gränskontrollerna skulle förstärkas och att gränsnära kontroller kunde bli aktuellt längre fram. Åtgärderna låg i linje med de rekommendationer som kommissionen yttrade sig om samma dag (se avsnitt 4.4.5).²⁰³

I skrivande stund är det drygt två veckor sedan ID-kontrollerna i Kastrup upphörde. Ännu har ingen större skillnad i antalet asylsökande utan kontroller noterats. Under perioden 15 maj till 21 maj 2017 var det i snitt 63 personer per dag som sökte asyl. Det är ungefär samma antal asylsökande som under perioden januari till mars 2017. Avsaknaden av ID-kontrollerna har i nuläget inte påverkat antalet asylsökande nämnvärt.²⁰⁴

²⁰⁰ Europaparlamentet: Parlamentsfrågor, Svar från Dimitris Avramopoulos på kommissionens vägnar, E-008185/2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-008185&language=SV>, besökt 2017-05-23.

²⁰¹ Regeringen: Regeringen skärper gränskontrollerna, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-skarper-granskontrollerna/>, besökt den 2017-05-23.

²⁰² Ibid.

²⁰³ Europeiska kommissionen: Pressmeddelande, ”Att återvända till Schengen: Kommissionen rekommenderar att de tillfälliga gränskontrollerna fasas ut under de kommande sex månaderna”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1146_sv.htm, besökt 2017-05-23.

²⁰⁴ Migrationsverket: Antalet asylsökande – aktuell statistik, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, besökt 2017-05-23.

6 ANALYS

6.1 Introduktion

I följande kapitel förs en diskussion kring införandet av de svenska åtgärderna i ett EU-perspektiv mot bakgrund av reglerna i EU-stadgan och EU-fördragen. I detta kapitel ska uppsatsens frågeställningar besvaras och analyseras utifrån bland annat en proportionalitetsbedömning. Kapitlet avslutas med reflektioner rörande de slutsatser som dragits i uppsatsen.

Uppsatsens frågeställningar lyder:

Är de svenska åtgärderna förenliga med EU:s grundläggande fri- och rättigheter enligt EU-stadgan?

Är de svenska åtgärderna förenliga med fri rörlighet för personer utifrån EU-fördraget och funktionsfördraget, inklusive kodex för Schengengränserna?

6.2 Begränsning av rätten till fri rörlighet i EU-stadgan

Sverige som medlemsstat är, som uppsatsen behandlat tidigare, skyldig att respektera de grundläggande rättigheterna enligt unionsrätten när de genomför EU:s rättsakter. För att Sverige som medlemsstat ska kunna begränsa rätten till fri rörlighet ska skyddet för den enskildes rättighet balanseras mot det allmänna intresset. Minst samma skyddsnivå som anges i Europakonventionen ska garanteras. Europakonventionen ger möjlighet att begränsa de rättigheter som inte är absoluta. Den fria rörligheten är en rättighet som tillåter begränsningar och kan därmed under vissa förutsättningar begränsas. Unionsmedborgarna i EU kan fortfarande åtnjuta fri rörlighet i Öresundsområdet även om rättigheten är begränsad av de svenska åtgärderna. Det är alltså möjligt för unionsmedborgarna att röra sig i området även om gränskontrollerna begränsar den fria rörligheten. Därav ska de svenska åtgärderna ses som begränsningar och inte som fullständiga avsteg från rättigheterna i EU-stadgan. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast tillämpas om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (Art. 52.1 i EU-stadgan).

6.3 Är de svenska åtgärderna förenliga med EU:s grundläggande fria- och rättigheter enligt EU-stadgan?

Införandet av gränskontroller i Sverige kan onekligen anses begränsa den fria rörligheten. En begränsning av rättigheterna enligt Art. 52 i EU-stadgan ska vara lagliga, tjäna ett legitimt syfte, vara proportionerliga och förenliga med bevarandet av den grundläggande rättighetens kärna. När det gäller de svenska åtgärderna är det inte troligt att endast införandet av lagen om särskilda åtgärder och förordningen om identitetskontroller i sig kan strida mot lagkravet i EU-stadgan. Det legitima syftet med de svenska åtgärderna var att kraftigt minska antalet asylsökande till Sverige och avvärja det allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. Detta ska ses som något som kan motiveras med att åtgärden gynnar eller skyddar samhällets medlemmar. Ett samhälle med fungerande viktiga funktioner kan onekligen uppfylla ett objektivt allmänt intresse. Ett stort antal asylsökande kan komma att äventyra viktiga funktioner i samhället. Det är svårare att bedöma huruvida införande av gränskontroller kan vara proportionerliga när åtgärden har till syfte att stärka den inre gränsen men även att minska antalet asylsökande från att resa in i Sverige. En sådan omfattande begränsning av den fria rörligheten är svår att väga mot enskildas rättigheter. När en medlemsstat som Sverige försätts i en situation som påverkar många av samhällets funktioner kan det vara motiverat att begränsa den fria rörligheten med hänsyn till allmän ordning. Att samhället samtidigt ska bevara alla grundläggande rättigheter kan därav vara en svår uppgift. Min åsikt är att begränsningen som sådan måste anses vara berättigad medan att den avgörande frågan istället är om de svenska åtgärderna är proportionerliga. Uppsatsen behandlar i avsnitt 6.5.2 om de svenska åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Placeringen beror på att EU-stadgan betraktas tillsammans med övrig EU-rätt. Att EU-stadgans begränsningar från den fria rörligheten är samma som återfinns i fördragen beror på att EU-stadgan inte utvidgar rättighetsskyddet som finns i EU-fördragen. Lebeck är, som uppsatsen gått in på tidigare ovan av den åsikten att samma legitima begränsningarna som finns i EU-stadgan också återfinns i fördragen (se avsnitt 3.3.3). Om de svenska åtgärderna inte kan anses stå i proportion till det hot de är ämnade att bemöta kan det i sig tyda på att de är oförenliga enligt EU-stadgan.

6.4 De svenska åtgärdernas legitimitet mot kodex om Schengengränserna

Som uppsatsen behandlat i tidigare avsnitt ska fri rörlighet gälla för unionsmedborgare vilket följer av både artikel 21 FEUF, 67 FEUF och 77 FEUF. I funktionsfördraget framgår mycket lite om vad som gäller vid införandet av gränskontroller, vilket istället specificeras i kodex om Schengengränserna. Mot denna bakgrund kommer uppsatsens andra frågeställning analyseras till största del mot regelverket i kodex om Schengengränserna.

Tillåtna begränsningen av den fria rörligheten i områden utan inre gränser kan i fördragen, inklusive kodex om Schengen begränsas av skäl som bland annat allmän ordning, säkerhet och hälsa. I kodexen formuleras att en medlemsstat har möjlighet att återinföra gränskontroll vid inre gräns om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Om det för Sveriges del har förelagat ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten kan givetvis diskuteras. Uttalandena från Migrationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gjorde att regeringen var av uppfattningen att ett sådant hot förelåg. Lagrådet var inte lika säkert som regeringen på detta och framhöll att det faktum att myndigheter är överbelastade inte nödvändigtvis innebär att det uppkommit en allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Oavsett om stora påfrestningar på viktiga samhällsfunktioner utgör ett allvarligt hot eller inte så har Sverige haft stöd för att införa inre gränskontroller genom kommissionens rekommendationer enligt artikel 29.2 i kodex om Schengengränserna. Om det förekommer brister vid kontroller vid den yttre gränsen får kommissionen befogenhet att rekommendera medlemsstater att vidta specifika åtgärder om det förekommer exceptionella omständigheter. Kommissionen meddelade senast den 2 maj 2017 om en sådan rekommendation om att behålla de inre gränskontroller. Rekommendationen bestod i att försöka trappa ner kontrollernas intensitet, för att slutligen ta bort dem helt inom ett halvår (se avsnitt 4.3.1.3). Att införa tillfälliga inre gränskontroller mot denna bakgrund får alltså anses legitimt för Sverige som medlemsstat. Sverige har alltså tillämpat det undantag som uttrycker att det finns ett hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten. Nästa steg blir därför att se om de svenska åtgärderna kan anses proportionerliga.

6.5 De svenska åtgärdernas proportionalitet

Artikel 26 i kodex om Schengengränserna uttrycker att då en medlemsstat som en sista utväg valt att införa inre gränskontroller ska den bedöma i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.

Medlemsstaten ska också bedöma om åtgärden står i proportion till hotet. En proportionalitetsbedömning av åtgärderna ska alltså genomföras av medlemsstaten. Artikel 26 uttrycker också att medlemsstaten ska utvärdera den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll. Regeringen fastslog i Prop. 2015/16:67 i tre meningar att EU-rätten inte utgjorde hinder för bemyndigandelagen, lagen om särskilda åtgärder. Hur eller varför EU-rätten inte utgör hinder för lagen om särskilda åtgärder ges ingen förklaring till i propositionen. I propositionen hänvisas dock till att om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som lagen om särskilda åtgärder ger måste åtgärderna bedömas som lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås. Enligt min mening är det svårt att se att en sådan proportionalitetsbedömning har genomförts avseende de svenska åtgärderna. Av samma åsikt var Joakim Nergelius i sitt rättsutlåtande i samband med pendlarnas skadeståndsansökning till JK. Avsaknaden av en proportionalitetsbedömning blir tydlig, i synnerhet när det gäller förordningen om identitetskontroller och införandet av ID-kontrollerna vid Kastrup. Något som talar för att en proportionalitetsbedömning inte utfördes från regeringens sida är det Riksrevisionen framhöll i sin rapport *om införandet av gränskontroller vid inre gräns*. Riksrevisionen fann att det funnits brister i beredskap, styrning och uppföljning, utan vilka de tillfälliga gränskontrollerna hade kunnat upprättas på ett mer effektivt sätt. I nästkommande avsnitt ska uppsatsen analysera de svenska åtgärdernas ändamålsenlighet, nödvändighet och därefter balansera de svenska åtgärdernas fördelar i förhållande till de negativa effekter som åtgärderna har förorsakat.

6.5.1 ÄNDAMÅLSENLIGHETEN AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA

Vid införandet av inre gränskontroller måste de tillämpliga bestämmelserna i avdelning II gälla i tillämpliga delar. I artikel 2.14 i kodex om Schengengränserna förklaras att gränskontrollerna ska utföras av en gränskontrolltjänsteman, det vill säga ”en offentlig tjänsteman som i enlighet med nationell rätt tjänstgör vid ett gränsövergångsställe eller längs gränsen eller i omedelbar närhet av en sådan gräns och som enligt denna förordning och nationell rätt utför gränskontroll.”²⁰⁵ Av de svenska åtgärderna utförs ID-kontrollerna i Kastrup av transportörer i enlighet med förordningen om identitetshandlingar. Kommissionen har tidigare yttrat att transportöransvar vid inre gränskontroll inte varit förenligt med kodex om Schengengränserna. I kommissionens rapport från 2010 om tillämpningen av kapitel III sägs exempelvis att transportöransvar inte är tillämpligt vid återinförandet av inre gränskontroll. Vad som mer talar

²⁰⁵ Art. 2.14 kodex om Schengengränserna.

för transportöransvarets ogiltighet vid inre gränskontroller är de motiverade yttrandet till Tjeckien (se avsnitt 4.6 ovan).²⁰⁶ Kommissionen hänvisade till att transportöransvar inte är tillämpligt inom Schengenområdet eller till EU-medborgare. Systematiska kontroller av personer som passerar de inre gränserna av transportörer liknar på det sättet gränskontroller som sker vid yttre gräns och ska inte tillämpas inom Schengenområdet. Det svar angående Sveriges transportöransvar från EU:s asyl- och migrationskommissionär, Dimitris Avramopoulos, kan anses stödja samma åsikt. Avramopoulos framhöll att kommissionen står fast vid att transportörers kontrollskyldighet endast ska föreligga in till ett område utan inre gränser likt Schengenområdet. I samma svar nämns också vikten av att tillämpa artikel 32 och tillämpliga bestämmelser om kontroller vid yttre gränser.

Riksrevisionen kom i rapporten, *Om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, dock fram till att gränskontrollerna i stort varit ändamålsenliga och effektiva. Detta trots att det funnits brister i beredskap, styrning och uppföljning. Riksrevisionen konstaterade att det inte fanns kommunicerat vare sig vad det allvarliga hot som skulle avvärjas var eller hur de tillfälliga gränskontrollerna skulle bidra till att avvärja hotet (se avsnitt 5.4.1). Enligt riksrevisionen kan de båda kontrollerna anses som ändamålsenliga för att kontrollerna skett summariskt och att kontrollerna därmed fokuserat till största del på att hålla ordning och reda istället för att vara rena gränskontroller. Det är dock systematiken av kontrollerna som tyder på att de är oförenliga enligt kodex om Schengengränserna samt transportöransvaret vid Kastrup. Det är alltså inte huruvida kontrollen är summarisk eller inte som gör att de är förenliga med kodex om Schengengränserna vilket riksrevisionen anser.

Eftersom ID-kontrollerna i Kastrup sker vid en gräns kan regeringen inte heller använda sig av bestämmelserna som går under polisens befogenheter i enligt med artikel 23 i kodex om Schengengränserna. I den artikeln krävs att kontrollerna inte är systematiska, inte motsvarar en in- och utresekontroll samt att de inte får ske vid gränsen. Riksrevisionens rapport tyder på att ID-kontrollerna vid Kastrup utförts på ett sätt som inte kan räknas som stickkontroller, utan snare varit en systematiskt kontroll. Eftersom transportörerna ålagts ett transportöransvar liknar åtgärden på detta sätt också vad som kan förekomma vid in- och utresekontroll. Eftersom kontrollerna i Kastrup skötts på ett systematiskt sätt kan de anses haft samma syfte som en in- och utresekontroll som enligt artikel 2.11 i kodex om Schengengränserna är: kontroller vid

²⁰⁶ EU Commission, Infringement no 2012/2144 LN 258.

gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.²⁰⁷ Därav blir ID-kontrollerna som skötts i Kastrup än mindre tillämpliga enligt nyligen nämnda artikel. Nämnas ska dock att JK i beslutet om skadeståndsanspråk hävdade att ID-kontrollerna inte kunde ses som en gränskontroll eftersom den var inte var belägen i ett gränsövergångsställe. Det är dock inte bara placeringen av kontrollerna som är avgörandet för om de kan anses ha samma verkan som en in- och utresekontroll.

Nämnas ska till exempel att det i målet C-278/12 Adil framhålls att ju fler tecken som föreligger på att kontrollen kan ha samma verkan som en in- och utresekontroll, som avses i nuvarande artikel 23 i kodex om Schengengränserna, desto striktare måste medlemsstaternas preciseringar och begränsningar av de polisära befogenheterna vara. Dessa begränsningar måste tillämpas för att förhindra att bland annat målet i artikel 20 kodex om Schengengränserna äventyras. I Sveriges fall har de svenska åtgärderna, i synnerhet ID-kontrollerna vid Kastrup påvisat att systematiken av kontrollerna och transportöransvaret vilket är tecken som tyder på att ID-kontrollerna kan ha samma verkan som en in-och utresekontroll inom Schengenområdet.

Sveriges regering kan kanske anses vara av åsikten att kontrollerna enligt förordningen om identitetshandlingar ska ses som en åtgärd likt gränskontroller vid inre gräns i Hyllie. Skillnaden är dock att transportöransvaret som nämnts ovan inte är tillämpligt vid inre gränskontroller. Mot denna bakgrund är min åsikt att de inre gränskontrollerna som sker vid Hyllie är förenliga med kodex om Schengengränserna medan det är tveksamt om ID-kontrollerna som sker vid Kastrup är förenliga med kodex om Schengengränserna. Kontrollerna som utförs av poliser i Hyllie kan därmed anses ändamålsenliga medan transportörernas utförande av kontrollerna i Kastrup inte är ändamålsenliga.

6.5.2 NÖDVÄNDIGHETEN AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA

Många av Sveriges samhällsfunktioner påfrestades av det stora antalet asylsökande i slutet av år 2015. När en medlemsstat drabbas på det sätt som Sverige gjorde kan det anses som en nödvändig åtgärd att införa tillfälliga inre gränskontroller. Att införa kontroller vid de inre gränserna är också något som rådet och kommissionen rekommenderat de medlemsstater som drabbats hårt av flyktingströmmarna. Därav kan kontroller i sig utgöra en nödvändig åtgärd. Regeringen sökte i slutet på år 2015 en reglering för att få bättre kontroll över personer som

²⁰⁷ Art. 2.11 kodex om Schengengränser.

reser in i Sverige och i syfte att avvärja hotet mot den allmänna ordningen. Med anledning av den akuta situation som rådde behövdes en reglering som lagen om särskilda åtgärder och den ansågs från regeringens håll som nödvändig. Huruvida både en polisiär kontroll vid Hyllie och en ID-kontroll vid Kastrup var helt nödvändig kan dock diskuteras. När situationen var som värst var de dubbla ID-kontrollerna effektiva vilket migrationsverkets statistik på antalet asylsökningar visar. Statistiken visade att det under december månad 2015 var över 160 000 asylsökningar i Sverige. De följande sex månaderna låg antalet asylsökande på under 20 000 per månad. Totalt under år 2016 minskade antalet asylsökande med 80% jämfört med år 2015.²⁰⁸

Enligt riksrevisionens mening, vilket framgår av rapporten *Om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, borde region syd, för att säkerställa ändamålsenlighet genom hela insatsen, ha övervägt om utformningen skulle justeras när antalet migranter som anlände minskade. Detta tyder på att regeringen kunnat anpassa intensiteten på ID-kontrollerna utefter antalet asylsökanden.

Regeringen meddelade däremot i sitt pressmeddelande den 2 maj 2017 att kontrollerna inte förlängdes på grund av att det slutat att rapporteras från myndigheter att ID-kontrollen vid Kastrup var nödvändig. I samma pressmeddelande nämndes att antalet asylsökningar varit på en låg stabil nivå med mindre än 500 asylsökningar i veckan de senaste 12 månaderna. Enligt min mening tyder en så pass låg stabil nivå av antalet asylsökningar på att intensiteten på ID-kontrollerna kunde ha trappats ner eller tagits bort tidigare än den 4 maj 2017. Nämnas i detta sammanhang ska också att det i ett av skälen till Kodex om Schengengränserna sägs att: ”Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av sådana åtgärder bör begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.”²⁰⁹ Rådet rekommenderade fem Schengenstater, inklusive Sverige den 2 maj 2017 att behålla kontroller vid de inre gränserna men pekade på att kontrollerna endast ska genomföras i nödvändig omfattning med en kontrollintensitet som begränsas till ett nödvändigt minimum och i minsta möjliga mån hindra passage för allmänheten.

Att tillämpa ID-kontrollerna på samma sätt under nästan 1,5 års tid när asylsökningarna sjunkit

²⁰⁸ Migrationsverket, Antal asylsökande – aktuell statistik, <https://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik.html>, besökt 2017-05-23.

²⁰⁹ Skäl (22) kodex om Schengengränserna.

med omkring 80% kan inte anses vara absolut nödvändigt eller ha hindrat passagerare i minsta möjliga mån. Enligt min mening har därför ID-kontrollerna vid Kastrup under en viss period varit mer långtgående än vad som krävdes. I rapporten från Riksrevisionen konstateras att det inte gjorts några systematiska uppföljningar huruvida det fortsatt föreligger ett sådant allvarligt hot som avses i Kodex om Schengengränserna eller de svenska åtgärdernas effekter på hotet. Vidare nämns i samma rapport att det förelegat brister i det underlag som regeringen hade tillgång till inför sina beslut om förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna. Att de dubbla gränskontrollerna funnits kvar under så lång tid kan å andra sidan kanske motiveras med att det inte funnits en säker diagnos på om antalet asylsökningar kommer minska med tiden. Därför verkar regeringen för säkerhets skull bevarat även ID-kontrollerna på Kastrup en längre tid.

Den 2 maj 2017 presenterade regeringen att i samband med att ID-kontrollerna vid Kastrup avskaffas kommer den inre gränskontrollen vid Hyllie att intensifieras.²¹⁰ Detta mot bakgrund av att gränskontrollerna fortsatt behövs. Gränskontrollerna skulle alltså stärkas ytterligare och regeringen talade samtidigt om att bland annat regelverk för gränsnära kontroller kan komma bli aktuellt. Regeringens insikt om borttagandet av ID-kontrollerna kan möjligen härledas till en rad olika faktorer. För det första att kommissionär Dimitris Avramopoulos nyligen förtydligade att transportöransvar endast ska föreligga vid yttre gräns. För det andra kommissionens påminnelse till medlemsstaterna om att se efter de inre gränskontrollernas i proportionalitet till hotet i fråga. För det tredje kan kommissionens hänvisning att de inre gränskontrollerna ska vara borta inom ett halvår verkat fungerat som en väckarklocka för regeringen. Detta uttalande från regeringen kan ses som ett försök att längre fram i tiden utforma en dubbel kontroll som är mer förenlig med EU:s regelverk. En gränsnära kontroll utförs av polis och är inte systematisk så som ID-kontrollerna vid Kastrup. Möjligen hade en gränsnära kontroll och en inre gränskontroll från början varit mer effektiv och mer förenlig med kodex om Schengengränserna.

6.5.3 BALANSERINGEN AV KONSEKVENSERNA AV DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA MOT BEGRÄNSNINGEN AV DEN FRIA RÖRLIGHETEN

Antalet asylsökningar har som nämnts minskat kraftigt och de svenska åtgärderna har på detta sätt bemött det allvarliga hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som Sveriges regering ansett föreligga. De svenska åtgärderna innebar dock också negativa konsekvenser. Framförallt

²¹⁰ Regeringen: Regeringen skärper gränskontrollerna, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-skarper-granskontrollerna/>, besökt den 2017-05-23.

har tågresenärer, i synnerhet pendlare som reser över Öresundsbron, upplevt stora problem. De svenska åtgärderna har dessutom haft negativ påverkan på Öresundsområdets arbetsmarknad i stort. Arbetsmarknaden har i funktionell mening blivit mindre som en följd av de svenska åtgärderna och endast 6 av tidigare 10 arbetstillfällen finns kvar inom en timmes restid från Malmö Central till Själland.²¹¹ Tågresenärerna över Öresund beräknades lägga sammanlagt 6600 fler timmar/dygn på transporten jämfört med innan de svenska åtgärderna infördes, enligt Øresundsinstitutet. Under enbart det första halvåret motsvarade det en kostnad på 152 miljoner konor när resenärernas extra restid värderades i pengar. Så som även framställts i skadeståndsansökan från Vinge har pendlare varit tvungna att säga upp sig från sina jobb, avstått från att ta arbete över Öresundsbron eller fått en betydligt dyrare pendling.

Flera än Øresundsinstitutet har analyserat konsekvenserna av de svenska åtgärderna. Analyserna skiljer sig såväl metodmässigt, som i vilka antaganden som görs om gränskontrollens omfattning och påverkan på restiden. Sydsvenska Industri och Handelskammaren visade i deras analys *Kontrollernas kostnad* att en permanent gränskontroll skulle kosta 1,5 miljarder svenska kronor/år.²¹² Även om analysen fått kritik för att vara beräknad väl högt och att läsaren bör ha i åtanke att Sydsvenska Industri och Handelskammaren har ett intresse av att visa på stora negativa effekter av kontrollerna, har beräkningar från den danska tankesmedjan Cepos visat på siffror omkring samma kostnader (se avsnitt 5.4).²¹³

Rapporten, *Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt* från Sydsvenska Handelskammaren och Dansk Erhverv visar att en fjärdedel av alla företag i området kan ha påverkats negativt. Företag har rapporterat att möjligheterna att investera över sundet har försvårats, kontrollerna har tagit fokus från möjligheter till försäljning och samarbete på andra sida samt att det har blivit svårare att rekrytera över landsgränserna till följd av kontrollerna. En integrerad arbetsmarknad har underlättat för arbetsgivare att hitta rätt kompetens och möjligheterna till studier över bron har symboliserat samarbetet mellan Sverige och Danmark i Öresundsområdet. Detta framhöll som ovan nämnts OECD redan år 2013 när

²¹¹ Øresunds instituttet: ”Den gemensamma arbetsmarknaden i Öresund krymper, Konsekvenser av införandet av ID- och gränskontroller mellan Danmark och Sverige, del 2”, <http://www.oresundsinstitutet.org/analys-den-gemensamma-arbetsmarknaden-over-oresund-krymper-konsekvenser-av-inforandet-av-id-och-granskontroller-mellan-danmark-och-sverige-del-2/>, Besökt 12 maj 2017.

²¹² Sydsvenska Industri och Handelskammaren: ”Kontrollernas kostnad – Ekonomiska konsekvenser av ID-kontrollerna i Öresundsregionen”, <http://handelskammaren.com/2016/12/20/kontrollernas-kostnad-ekonomiska-konsekvenser-av-id-kontrollerna-i-oresundsregionen/>, besökt 2017-05-23.

²¹³ Handelskammaren har finansierat och medverkat vid inlämningen av pendlarnas skadeståndsansökan (Dnr 5943-16-40).

Öresundsregionen lyftes fram som det mest framstående exemplet på europeiskt gränsöverskridande samarbete.²¹⁴ Att förlora den marknadsutveckling som Öresundsområdet haft sedan Öresundsbron öppnade är en allvarlig konsekvens av de svenska åtgärderna (se avsnitt 5.4.).

Står då de svenska åtgärderna och dess konsekvenser i rimlig proportion till den skada som de svenska åtgärderna förorsakat? Det är en fråga som av flera anledningar är svår att besvara. Delvis eftersom regeringen inte tydligt definierat vad det allvarliga hotet mot den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen egentligen har varit. Delvis också för att det är svårt att beräkna vad samhället har vunnit eller undvikit genom de svenska åtgärderna. Det kan konstateras att det inte bara är unionsmedborgare generellt som drabbats av de svenska åtgärderna utan framförallt arbetstagare i Öresundsområdet. Att arbetstagarna drabbats hårdast borde väga tyngre i en balansering av åtgärdernas konsekvenser eftersom de som nämnts i avsnitt 3.4.2 innehar än mer långtgående rättigheter än unionsmedborgare generellt. Det bör också väga tungt att marknaden i området påverkats mycket negativt.

I stora drag presenteras den skada för näringslivet i Öresund som en effekt av både gränskontrollerna i Hyllie och ID-kontrollerna i Kastrup. Det är därför svårt att avgöra vilken av kontrollerna som åstadkommit vad. Klart står dock att viss skada kunnat besparas med hjälp av en mer ändamålsenlig hantering av ID-kontrollerna i Kastrup. Om ID-kontrollerna hade kunnat utformats på ett smidigare sätt och samtidigt anpassats utefter det verkliga behovet av dem, hade regionen troligen upplevt mindre negativa effekter.

6.5.4 ÄR DE SVENSKA ÅTGÄRDERNA FÖRENliga MED FRI RÖRLIGHET FÖR PERSONER UTIFRÅN EU-FÖRDRAGET, FUNKTIONSFÖRDRAGET INKLUSIVE KODEX FÖR SCHENGENGRÄNSERNA?

Som tidigare konstaterats i uppsatsen stöds de svenska åtgärderna på de undantag från kodex av Schengen gränserna som föreligger vid hot mot de allmänna ordningen eller exceptionella omständigheter. Gränskontrollerna vid Hyllie kan anses förenliga med kodex om Schengen gränserna. När det gäller ID-kontrollerna vid Kastrup är dessa enligt min åsikt inte förenliga med EU:s regelverk. Dels för att ID-kontrollerna medför ett transportöransvar som

²¹⁴ OECD (2013) The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders, OECD Regional Development Working Papers, 2013/21, OECD Publishing, s. 2-4.

vid inre gränskontroll inte är förenligt med kodex om Schengengränserna. Ett transportöransvar kan på så sätt motsvara en in- och utresekontroll. ID-kontrollerna har vidare skett på ett sådant systematiskt sätt som liknas vid en in- och utresekontroll och kan ha gått utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå ändamålet. Ur min synvinkel är det svårt att se hur ID-kontrollerna vid Kastrup står i proportion till hotet i fråga.²¹⁵ De svenska åtgärderna begränsade den fria rörligheten lika mycket under över ett års tid trots att antalet asylsökningar minskat med 80%. De svenska åtgärderna kan därför inte anses vara en åtgärd där varaktigheten och omfattningen av åtgärden begränsats till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Det är alltså transportöransvaret i kontrollernas utförande och bristen på uppföljning huruvida hotet består som inte är förenligt med kodex om Schengengränserna. Mot denna bakgrund är min åsikt att ID-kontrollerna vid Kastrup inte kan anses varit förenliga med EU:s regelverk.

²¹⁵ Art. 30 kodex om Schengengränserna, se även skäl (22) kodex om Schengengränserna.

7 AVSLUTANDE KOMMENTARER

Att tillämpa ett undantag från kodex om Schengengränserna med hänsyn till ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten är berättigat artikel 25 i kodex om Schengengränserna. Sättet som en medlemsstat tillämpar undantaget måste dock stå i proportion till det hot åtgärden är ämnad att bemöta. Det är enligt min mening mycket tvivelaktigt om de inre gränskontrollerna och ID-kontrollerna i Sveriges fall under den gällande perioden verkligen stod i proportion till det uttalade hotet. En proportionalitetsbedömning är central för både EU-stadgan och funktionsfördraget inklusive kodex om Schengengränserna. Att de delar av de svenska åtgärderna inte står i proportion till det hot åtgärden är ämnad att bemöta kan betyda att de svenska åtgärderna är oförenliga med såväl EU-stadgan som funktionsfördraget inklusive kodex om Schengengränserna.

EU-kommissionen är den institution som är ansvarig för att EU-rätten ska tillämpas korrekt. Vad gäller Sveriges gräns- och ID-kontroller har kommissionen hittills inte kommenterat situationen, mer än genom Dimitris Avramopoulos påpekande om att transportöransvar endast ska finnas vid yttre gräns. Detta kan anses som märkligt att Sverige som medlemsstat tillåts upprätthålla regler som begränsar den fria rörligheten på ett sätt som är oproportionerligt. Införandet av de svenska åtgärderna har begränsat den fria rörligheten och påverkat Öresundsområdet negativt. Kommissionen har genom meddelanden och rekommendationer bekräftat att Schengensamarbetet för tillfället inte fungerar och att kodex om Schengengränserna till viss del är otillräcklig. Mot bakgrund av situationen som Schengenområdet har ställts inför krävs en ny, gemensam migrationspolitik med tydligare ansvarsfördelning i krissituationer. Den största utmaningen för ett sådant regelverk kan vara att försöka få medlemsstaterna att enas om en gemensam politik. Sverige är ett av de medlemsstater som tagit emot flest asylsökande och har beskrivits som ett föregångsland när det gäller asylmottagande. Möjligen är det en alltför stor politisk utmaning för kommissionen att sätta ner foten mot ett land som spelat en betydande roll vid asylmottagandet under flyktingkrisen. Detta kan ha påverkat EU:s sätt att bedöma Sveriges agerande.

Av vad som tidigare beskrivits i uppsatsens analys, ter det sig givet att Sverige, liksom EU i stort, också hade behövt bättre beredskap för en sådan situation som flyktingkrisen, vilket rapporten från Riksrevisionen och ”back to Schengen” också hänvisar till. Att maximera undantagsåtgärder på det sätt som Sverige gjort med dubbla kontroller är inte den åtgärd som

får minst påverkan på den inre marknaden och är därmed inte proportionerlig. De svenska åtgärderna drabbade unionsmedborgare inklusive arbetstagare och näringslivet i Öresundsområdet negativt. Arbetstagarna har, som uppsatsen varit inne på tidigare, mer långtgående rättigheter än unionsmedborgare. Trots det avslogs pendlarnas skadeståndsansökan i brist på bland annat liknande EU-praxis.

I början av uppsatsarbetet var min bild att införandet av de svenska åtgärderna, enligt min mening, efterliknas med ”en balansgång på gränsen” mot EU:s regelverk. Efter att ha analyserat EU:s regelverk vad som gäller vid införandet av inre gränskontroll har bilden bytts ut och införandet av de svenska åtgärderna snarare mer ut som ”ett övertramp”.

Abstract

Over the last two years, the EU and EU Member States have faced challenges as a result of the refugee crisis. Deficiencies in the EU's external borders have led to the imposition of temporary internal border controls by some Member States. Freedom of movement has thus been limited to the benefit for public order and security.

The purpose of this paper is to investigate whether the Swedish law, lagen om särskilda åtgärder (2015:1073) and förordningen om identitetskontroller (2015:1074) are in line with the EU's fundamental provisions on the free movement of persons in the EU Charter, the EU Treaty and the Treaty on the Functioning of the EU including the Schengen Borders Code. The paper explains under what circumstances one Member State can restrict freedom of movement when there is a threat to public order or internal security in the country. The analysis shows that there were shortcomings in the introduction and implementation of the Swedish measures, which are incompatible with EU law. First, the Swedish government introduced a carrier responsibility, that is, carriers were responsible for ID checks. According to the Schengen Borders Code, this responsibility shall be on border guards, which has not been done at ID-controls at Kastrup. Second, the threat was not evaluated as the situation changed, which also meant that the measures remained the same. When a Member State is conducting internal border controls, an assessment must be made to what extent an action can adequately address the threat to public order or internal security. The Swedish measures are based on a legitimate exception, but have been implemented in a disproportionate manner, according to the author's opinion is incompatible with EU law.

KÄLLFÖRTECKNING

Offentliga tryck

Sverige

Prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.*

Kommerskollegium: *Förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet m.m.*, Dnr 4.1-2015/02183-3.

Övrigt riksdagstryck

Lagrådets yttrande, *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet,*

<https://www.lagradet.se/yttranden/Sarskilda%20atgarder%20vid%20allvarlig%20fara%20for%20den%20allmanna%20ordningen%20eller%20den%20inre%20sakerheten%20i%20landet.pdf>, besökt 2017-05-23.

Riksrevisionen granskningsrapport, *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, 2016-11-09 DNR: 3.1.1-2016-0096 RIR 2016:26.

Europeiska unionen

Europeiska rådet

Rådets beslut av den 20 maj 1999, Om fastställande, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, av rättslig grund för samtliga bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (1999/436/EG).

Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02), 14 december 2007.

Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1989 av den 11 november 2016 *om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet.*

Rådets genomförandebeslut ”om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet”, (EU) 2017/246.

Europeiska kommissionen

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *om tillämpningen av kapitel III (gränskontroll) i förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna).*

Kommissionens meddelande ”Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna” KOM(2010) 573 slutlig.

Kommissionens rapport ”Om tillämpningen av kapitel III (gränskontroll) i förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna)”, KOM(2010) 554.

EU Commission, Memo, 20 februari 2014 Bryssel.

Kommissionens meddelande ”Att återvända till Schengen - en färdplan” COM(2016) 120 slutlig.

Förslag till rådets genomförandebeslut om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet 2016/0140 (NLE)

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Om tillämpningen 2015 av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, KOM(2016) 265 slutlig.

Kommissionen: EU och flyktingkrisen,

<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/sv/>, besökt 2017-05-18.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter.

Europaparlamentet: Parlamentsfrågor, Transportöransvar, E-0008185-16,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2016-008185+0+DOC+XML+V0//SV>, besökt 2017-05-23.

Europaparlamentet: Parlamentsfrågor, Svar från Dimitris Avramopoulos på kommissionens vägnar, E-008185/2016,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-008185&language=SV>, besökt 2017-05-23.

Rättsfall

Mål 26/62 Van Gend en Loos mot Nederlandse Administratie der Belastingen, EU:C:1963:1.

Mål 41/74, Van Duyn mot Home Office, EU:C:1974:133.

Mål 14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153.

Mål C-05/88 Wachauf mot Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, EU:C:1989:321.

Mål C-188/89 A. Foster and others v British Gas plc, EU:C:1990:313.

Mål C-441/02, Europeiska kommissionen mot Italien, EU:C:2006:253.

Mål C-101/08, Audiolus, EU:C:2009:626.

Mål C-348/09 P.I. mot Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, EU:C:2012:300.

Mål C-617/10 Åklagaren mot Åkerbeg Fransson, EU:C:2013:10.

Litteratur

Bergström, Carl Fredrik. Hettne, Jörgen. *Introduktion till EU-rätten*. Lund: Studentlitteratur. 2014.

Bernitz, Ulf. Kjellgren, Anders. *Europarättens grunder*. 5e upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik. 2014.

Hettne, Jörgen. Otken Eriksson, Ida. *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Stockholm: Nordstedts Juridik 2 uppl. 2011.

Korling, Fredric. Zamboni, Mauro. *Juridisk metodlära*, Lund: Studentlitteratur. 2013.

Lebeck, Carl. *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*. 2a upplagan. Lund: Studentlitteratur. 2016.

Lehrberg, Bert. *Praktisk juridisk metod*. Upplaga 9:1. Uppsala: Isusté Aktiebolag. 2016.

Internetkällor

Regeringen: *Regeringen skärper gränskontrollerna*, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/05/regeringen-skarper-gransk kontrollerna/>, besökt 2017-05-23.

DSB: *DSB förenklar identitetskontroller av resenärer från Sverige*, <https://www.dsb.dk/om-dsb/presse/nyheter/dsb-forenkler-id-kontrollen-for-rejsende-mod-sverige/>, besökt 2017-05-23.

Migrationsverket: *Nästan 163 000 människor sökte asyl i Sverige 2015*, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html>, besökt 2017-05-23.

Migrationsverket: *Antalet asylsökande – aktuell statistik*, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, besökt 2017-05-23.

Övriga källor

Öresundsinstitutet, *Fakta över Öresund 2016*, <http://www.oresundsinstittet.org/fakta- trafikken-over-oresund-de-senaste-12-manaderna/>, besökt 2017-05-23.

Svenska Handelskammaren *Sammanfattning av den rättsliga grunden till ansökan om skadestånd till JK 2016-09-16*

Vinge mot Staten genom justitiekanslern, *Ansökan om skadestånd, 2016-10-20 Dnr 5943-16-40*

Justitiekanslerns beslut: *skadeståndsanspråk mot staten på grund av identitetskontroller vid resor mellan Danmark och Sverige*, Dnr: 5943-16-40 m.fl. / Beslutsdatum: 18 maj 2.

Rapporter

Migrationsverket, *Antal asylsökande – aktuell statistik*,
<https://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik.html>, besökt 2017-05-23.

Öresund: *Statistik och analyser*, <http://www.orestat.se/sv/analys/trafiken-over-oresund>, besökt 2017-05-23.

OECD (2013) *The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders*, OECD Regional Development Working Papers, 2013/21, OECD Publishing.

Øresundsinstitutet: *”Den gemensamma arbetsmarknaden i Öresund krymper, Konsekvenser av införandet av ID- och gränskontroller mellan Danmark och Sverige, del 2”*,
<http://www.oresundsinstitutet.org/analys-den-gemensamma-arbetsmarknaden-over-oresund-krymper-konsekvenser-av-inforandet-av-id-och-granskontroller-mellan-danmark-och-sverige-del-2/>, Besökt 2017-05-23.

Sydsvenska Industri och Handelskammaren: *”Kontrollernas kostnad – Ekonomiska konsekvenser av ID-kontrollerna i Öresundsregionen”*,
<http://handelskammaren.com/2016/12/20/kontrollernas-kostnad-ekonomiska-konsekvenser-av-id-kontrollerna-i-oresundsregionen/>, besökt 2017-05-23.

En rapport från Dansk Erhverv och Sydsjånska Handelskammaren, *Grænsekontrol påvirker erhvervslivet i Greater Copenhagen negativt, 2017*.

Nyhetsartiklar

Erik Magnusson: *’Enklare id-kontroller införs den 30 januari’*, Sydsvenskan, Skåne,
<http://www.sydsvenskan.se/2016-12-22/enklare-id-kontroller-infors-den-30-januari>, besökt 2017-05-23.

Karin Zillén: *’Region Skåne går till JK för att få ersättning för id- och gränskontroller’*, Sydsvenskan, <https://www.sydsvenskan.se/2017-03-16/region-skane-gar-till-jk-for-att-fa-ersattning-for-id-och-granskontroller>, besökt 2017-05-23.

Erik Magnusson: *’Gränskontroller ombord på brotågen läggs på is’*, Sydsvenskan,
<http://www.sydsvenskan.se/2017-05-11/granskontroller-pa-tagen-laggs-pa-is>, besökt 2017-05-23.