

# Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

– så kan avtalen genomföras

*Betänkande av Utredningen om amerikansk inrese-  
kontroll på Arlanda (Preclearanceutredningen)*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:58**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24638-2

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anders Ygeman, Justitiedepartementet

Den 14 juli 2016 beslutade regeringen (dir 2016:69) att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur de bilaterala avtalen med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats ska genomföras i svensk rätt.

Till särskild utredare förordnades samma dag polismästaren Stefan Mann.

I utredningen har från och med den 1 augusti 2016 följande experter medverkat: numera ämnesrådet Ellika Eriksson, Näringsdepartementet, kanslirådet Roger Ghiselli, Justitiedepartementet, chefen för externa samarbeten (Arlanda) Fredrik Jaresved, Swedavia AB, kanslirådet Christine Leandersson, Näringsdepartementet, rättssakkunnige Peter Lindström, Justitiedepartementet, kommissarie Peter Mattsson, Polismyndigheten, avdelningschefen Mats M. Pettersson, Tullverket, kanslirådet Ola Pihlblad, Utrikesdepartementet, sakkunniga Annika Ramstedt, Transportstyrelsen, och departementssekreteraren Henrik Tegehed, Näringsdepartementet. Genom beslut entledigades Peter Lindström från uppdraget fr.o.m. den 11 januari 2017. Fr.o.m. samma datum förordnades rättssakkunniga Erika Goldkuhl, Justitiedepartementet, att vara expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 augusti 2016 departementssekreteraren Mats Barregren och från och med den 29 september 2016 hovrättsassessorn Réka Gödri-Mártis.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om amerikansk inresekontroll på Arlanda (Preclearanceutredningen) (Ju 2016:17), överlämnar härmed betänkandet Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras (SOU 2017:58).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna som i allt väsentligt har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Norrköping i juni 2017

Stefan Mann

/Mats Barregren  
Réka Gödri-Mártis

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>59</b>
1.1 Förslag till lag (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige .....	59
1.2 Förslag till förordning (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige .....	69
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110) .....	73
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall .....	75
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.....	77
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. ....	78
1.7 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) .....	80
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd .....	82
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.....	83
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel .....	84

1.11	Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70) .....	85
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>87</b>
2.1	Utredningens uppdrag .....	87
2.2	Utredningens arbete .....	87
2.3	Avgränsningar .....	88
2.4	Betänkandets disposition .....	88
<b>3</b>	<b>Amerikansk inresekontroll i Sverige och andra länder ...</b>	<b>91</b>
3.1	Inledning .....	91
3.2	Vad är preclearance? .....	91
3.3	Avtalen mellan Sverige och Förenta staterna – en översikt .....	92
3.3.1	Inledning .....	92
3.3.2	Huvudavtalet .....	93
3.3.3	Samarbetsavtalet .....	94
3.4	Avtalen med övriga länder .....	95
3.4.1	Inledning .....	95
3.4.2	Regelverket i Kanada .....	97
3.4.3	Regelverket i Irland .....	100
3.5	Amerikansk inresekontroll i praktiken .....	103
<b>4</b>	<b>Några utgångspunkter .....</b>	<b>105</b>
4.1	Terminologiska frågor .....	105
4.1.1	Vissa vanligt förekommande begrepp .....	105
4.2	Införlivande .....	106
4.2.1	Former för införlivande .....	106
4.2.2	Överväganden .....	107
4.3	Prövning av tolkningsfrågor .....	108
4.3.1	Inledning .....	108
4.3.2	Tolkning av internationella överenskommelser ..	109

4.3.3	Utredningens tillämpning av tolkningsprinciperna .....	110
4.4	Översättning av avtalen .....	110
<b>5</b>	<b>Riksdagens behandling av avtalen .....</b>	<b>113</b>
5.1	Bakgrunden till avtalen .....	113
5.2	Avtalen mellan Sverige och Förenta staterna .....	114
5.3	Syftet med avtalen .....	114
5.4	Riksdagens godkännande .....	115
5.5	Vissa andra beslut av riksdagen .....	115
<b>6</b>	<b>En ny lag .....</b>	<b>117</b>
6.1	Avtalen om amerikansk inresekontroll bör genomföras genom en särskild lag .....	117
6.2	Normgivningsnivå .....	118
6.2.1	Allmänna utgångspunkter .....	118
6.2.2	Överväganden .....	119
6.3	Ägaranvisningar .....	119
6.4	Inledande bestämmelser i den nya lagen .....	120
6.4.1	Lagens tillämpningsområde .....	120
6.4.2	Uttryck i lagen .....	120
6.4.3	Inrättande av kontrollområdet .....	122
6.4.4	Skyldigheter för enskilda .....	123
<b>7</b>	<b>Amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium .....</b>	<b>125</b>
7.1	Inledning .....	125
7.2	Allmänna utgångspunkter .....	126
7.3	Överlåtelse av beslutanderätt till en annan stat .....	128
7.3.1	Överlåtelse av beslutanderätt som inte direkt grundar sig på regeringsformen .....	129

7.3.2	Överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen.....	138
7.4	Överväganden.....	139
7.4.1	Inledning.....	139
7.4.2	Allmänna utgångspunkter.....	140
7.4.3	Åtgärder som ska vidtas med stöd av amerikansk respektive svensk lagstiftning.....	145
7.4.4	Inresekontrollen.....	147
7.4.5	Allmän övervakning samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.....	158
7.4.6	Åtgärder och befogenheter vid överträdelser.....	164
7.4.7	Undantag för svenska polismän och anställda vid Tullverket.....	169
7.5	Sammanfattning.....	170
<b>8</b>	<b>Enskildas rättssäkerhet.....</b>	<b>171</b>
8.1	Inledning.....	171
8.2	Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen.....	172
8.3	Annan svensk lagstiftning som avser enskildas rättssäkerhet.....	174
8.3.1	Straffansvar för tjänstefel och andra brott i tjänsten.....	174
8.3.2	Tillsyn.....	174
8.4	Europakonventionen.....	176
8.4.1	Bakgrund.....	176
8.4.2	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).....	176
8.4.3	Europakonventionens ställning i den svenska rättsordningen.....	177
8.4.4	Konventionsstaternas bundenhet och skyldigheter.....	178
8.4.5	Allmänt om innehållet i konventionen.....	179
8.4.6	Närmare om vissa i konventionen upptagna fri- och rättigheter.....	180
8.4.7	Rätt till ett effektivt rättsmedel.....	185



8.5	Överväganden .....	187
8.5.1	Tillsyn.....	187
8.5.2	Rättssäkerhetsfrågor i anslutning till Europakonventionen.....	188
8.5.3	Rättssäkerhetsfrågor i anslutning till annan svensk lagstiftning .....	196
<b>9</b>	<b>Skjutvapen och annan utrustning .....</b>	<b>199</b>
9.1	Inledning .....	199
9.2	Tillgång till skjutvapen och annan utrustning.....	200
9.2.1	Huvudavtalets bestämmelser .....	200
9.2.2	Svenska bestämmelser .....	202
9.2.3	Överväganden och förslag .....	203
9.3	Innehav av skjutvapen, ammunition och pepparspray (OC-spray) .....	204
9.3.1	Svenska bestämmelser .....	204
9.3.2	Överväganden och förslag .....	205
9.4	Införsel och utförsel av skjutvapen och annan utrustning.....	206
9.4.1	Svenska bestämmelser .....	206
9.4.2	Överväganden och förslag .....	207
9.5	Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition .....	210
9.5.1	Huvudavtalets bestämmelser .....	210
9.5.2	Svenska bestämmelser .....	211
9.5.3	Överväganden och förslag .....	211
<b>10</b>	<b>Samarbete med svenska brottsbekämpande myndigheter.....</b>	<b>213</b>
10.1	Inledning .....	213
10.2	Huvudavtalets bestämmelser.....	214
10.2.1	Bestämmelser om samverkan.....	214
10.2.2	Bestämmelser om operativt samarbete.....	220
10.2.3	Bestämmelser om bistånd .....	228
10.3	Svenska bestämmelser.....	229

10.3.1	Bestämmelser om samverkan .....	229
10.3.2	Bestämmelser om operativt samarbete .....	229
10.3.3	Bestämmelser om bistånd .....	232
10.4	Överväganden och förslag .....	234
10.4.1	Samverkan.....	234
10.4.2	Operativt samarbete.....	236
10.4.3	Bistånd .....	237
<b>11</b>	<b>Luffartsskydd och säkerhetskontroller .....</b>	<b>239</b>
11.1	Inledning .....	239
11.2	Huvudavtalets bestämmelser .....	240
11.3	Samarbetsavtalet .....	243
11.4	Svenska bestämmelser .....	244
11.5	Överväganden och förslag .....	245
11.5.1	Det behövs ytterligare bestämmelser.....	245
11.5.2	Omfattas den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige av EU:s bestämmelser? ...	246
11.5.3	En ny eller ändrad lagstiftning?.....	247
11.5.4	Behörig myndighet och tillsyn .....	250
11.5.5	Normgivningsbemyndiganden.....	252
11.5.6	Flygplatsoperatörens ansvar för de särskilda säkerhetskontrollerna .....	253
11.5.7	Polisens roll i kontrollverksamheten .....	254
11.5.8	Kroppsvsitation vid särskilda säkerhetskontroller .....	260
11.5.9	Möjligheten att hänvisa den eller det som kontrolleras till en polisman.....	267
11.5.10	Övriga bestämmelser i samarbetsavtalet.....	270
<b>12</b>	<b>Sekretessfrågor.....</b>	<b>271</b>
12.1	Inledning .....	271
12.2	Samarbetsavtalet .....	272
12.3	Svenska bestämmelser .....	274
12.3.1	8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen .....	275

12.3.2	15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen.....	277
12.3.3	18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen.....	280
12.4	Överväganden och förslag.....	281
12.4.1	Utbyte av uppgifter mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration .....	281
12.4.2	En bestämmelse om tystnadsplikt.....	287
<b>13</b>	<b>Dataskydd .....</b>	<b>289</b>
13.1	Allmänna utgångspunkter .....	289
13.2	Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i avtalen om amerikansk inresekontroll .....	290
13.3	Dataskyddsregleringen i EU-rätten.....	291
13.4	Gränsdragningsfrågor .....	293
13.4.1	Verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.....	293
13.4.2	Kontrollverksamhet.....	294
13.4.3	Allmän övervakning .....	295
13.5	Dataskyddsdirektivets tillämpning på personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll .....	296
13.5.1	Dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.....	296
13.5.2	Överväganden .....	296
13.6	Dataskyddsförordningens tillämpning på personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll .....	298
13.6.1	Dataskyddsförordningens tillämpningsområde ..	298
13.6.2	Överväganden .....	299
13.7	Rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen.....	301
13.7.1	Förordningens krav på en rättslig grund för personuppgiftsbehandling.....	301
13.7.2	Överväganden .....	302

13.8	Behovet av särskilda bestämmelser för personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.....	306
13.8.1	Det finns inte behov av en särreglering för personuppgiftsbehandlingen enligt avtalen .....	306
13.8.2	En upplysningsbestämmelse om personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll .....	308
13.8.3	En bestämmelse om krav på samtycke för att inhämta personuppgifter i vissa fall .....	309
<b>14</b>	<b>Immunitet och privilegier.....</b>	<b>311</b>
14.1	Uppdraget i denna del .....	311
14.2	Bestämmelserna om immunitet och privilegier i avtalen ...	312
14.2.1	Bestämmelserna i huvudavtalet .....	312
14.2.2	Bestämmelserna i samarbetsavtalet .....	313
14.2.3	Den närmare innebörden av bestämmelserna .....	313
14.3	Bestämmelser om immunitet och privilegier i svensk rätt .....	316
14.4	Genomförande av avtalen i denna del .....	318
14.4.1	Lagen om immunitet och privilegier i vissa fall...	318
14.4.2	Socialförsäkring .....	319
14.4.3	Skattefrihet .....	321
14.4.4	Tullfrihet.....	322
14.4.5	Uppehålls- och arbetstillstånd.....	324
14.4.6	Folkbokföring .....	328
14.4.7	Utbildning .....	329
14.4.8	Legitimationshandlingar .....	331
14.4.9	Privilegier som följer av praxis .....	332
<b>15</b>	<b>Migrationsrelaterade frågor .....</b>	<b>333</b>
15.1	Allmänna utgångspunkter.....	333
15.1.1	Uppdraget i denna del .....	333
15.1.2	Närmare om frågeställningen .....	333
15.2	Den rättsliga bakgrunden.....	334
15.2.1	Ansvariga myndigheter.....	334

15.2.2	Översiktligt om det EU-rättsliga regelverket.....	335
15.2.3	Närmare om regelverket .....	337
15.3	Närmare om förfarandet .....	346
15.4	Överväganden .....	347
<b>16</b>	<b>Uppgifter och ansvar för Swedavia AB .....</b>	<b>351</b>
16.1	Inledning .....	351
16.2	Om Swedavia AB .....	352
16.3	Bestämmelser i avtalen som berör Swedavia AB.....	353
16.3.1	Vilka begrepp avser Swedavia AB? .....	353
16.3.2	Bestämmelser där Sverige ska säkerställa att Swedavia AB vidtar åtgärder .....	354
16.3.3	Bestämmelser där Sverige ska säkerställa ansvaret för Swedavia AB när det gäller kostnader.....	359
16.3.4	Bestämmelser där Transportstyrelsen ska säkerställa att Swedavia AB vidtar åtgärder.....	363
16.4	Säkerställandet av att åtgärder enligt avtalen vidtas.....	363
16.4.1	Vilka åtgärder ska Swedavia AB vidta?.....	363
16.4.2	Vilka styrmedel kan användas? .....	366
16.4.3	Vilket styrmedel ska användas? .....	368
16.5	Samarbetet mellan Swedavia AB och myndigheterna.....	371
16.5.1	Samarbete med amerikanska myndigheter.....	371
16.5.2	Samarbete med svenska myndigheter.....	372
16.6	Uppföljning av det uppdrag Swedavia AB har .....	373
<b>17</b>	<b>Ansvaret för kostnader .....</b>	<b>375</b>
17.1	Inledning .....	375
17.2	Kostnaderna för de amerikanska kontrollåtgärderna .....	376
17.3	Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen .....	377
17.3.1	Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen är avsedda att stanna på Sverige men bör kunna fördelas vidare .....	377

17.3.2	Två alternativa modeller för att fördela kostnaderna vidare .....	379
17.3.3	En fördelning på resenärskollektivet (GAS-modellen).....	380
17.3.4	En modifierad brukarmodell .....	386
17.3.5	Argument för de olika fördelningsmodellerna....	388
17.3.6	Är den tillkommande GAS-avgiften en skatt eller avgift? .....	390
17.3.7	Påverkan på regional tillgänglighet och regionala flygplatser .....	393
17.3.8	Vilken fördelningsmodell bör väljas?.....	394
17.3.9	Utformningen av ett regelverk grundat på den modifierade brukarmodellen .....	396
<b>18</b>	<b>Andra frågor som utredningen har behandlat .....</b>	<b>399</b>
18.1	Inledning .....	399
18.2	Förhållandet till EU:s tullreglering .....	399
18.2.1	Vad avses med begreppet "EU:s tullreglering"?.....	399
18.2.2	Hur fullgör en resenär sina skyldigheter enligt tullkodexen på Arlanda flygplats? .....	400
18.2.3	Vad säger huvudavtalet när det gäller tullformaliteter? .....	401
18.2.4	Förhållandet till EU:s tullkodex .....	403
18.3	Straffrättsligt skydd för tjänstemän i myndighetsutövning.....	404
18.4	Skadeståndsskyldighet.....	405
<b>19</b>	<b>Konsekvenser av utredningens förslag .....</b>	<b>407</b>
19.1	Inledning .....	407
19.2	Utgångspunkter för konsekvensbedömningen .....	408
19.2.1	Avtalens innebörd och syfte.....	408
19.2.2	Avgränsning av konsekvensbedömningen.....	409
19.3	Konsekvenser för myndigheter .....	410
19.3.1	Polismyndigheten och Tullverket .....	410

19.3.2	Transportstyrelsen.....	411
19.3.3	Övriga myndigheter .....	412
19.4	Konsekvenser för Swedavia AB .....	413
19.5	Konsekvenser för andra enskilda .....	415
19.5.1	Flygresenärer .....	415
19.5.2	Flygbolag.....	416
19.5.3	Andra personer .....	417
19.6	Konsekvenser för den regionala tillgängligheten och regionala flygplatser.....	417
<b>20</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>419</b>
<b>21</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>421</b>
21.1	Förslaget till lag (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige .....	421
21.2	Förslaget till förordning (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige .....	446
21.3	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110) .....	451
21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall .....	452
21.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.....	453
21.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. ....	454
21.7	Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	455
21.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd .....	456
21.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.....	457

21.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.....	457
21.11 Förslaget till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70) .....	458

### **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:69.....	461
Bilaga 2	Huvudavtalet .....	469
Bilaga 3	Samarbetsavtalet med bilagor .....	485
Bilaga 4	Bolagsordning för Swedavia AB.....	509
Bilaga 5	Jämförelsetabell huvudavtalet- föreslagna bestämmelser .....	513



# Sammanfattning

## Författningsförslag (kap. 1)

För att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats föreslår utredningen två nya författningar och att ändringar görs i nio författningar.

De nya författningarna är dels en lag, lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, dels en förordning med samma namn.

Vidare föreslår utredningen ändringar i socialförsäkringsbalken, lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. för att genomföra avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier för de amerikanska tjänstemännen som kommer att arbeta i Sverige.

För att genomföra avtalens bestämmelser om en särskild säkerhetskontroll innan tillträde medges till den amerikanska inresekontrollen föreslår utredningen en upplysningsbestämmelse i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Slutligen föreslår utredningen ändringar i fem författningar för att genomföra avtalens bestämmelser om de amerikanska inresekontrollanternas tillgång till vapen och andra hjälpmedel vid våldsanvändning.

## Uppdraget (kap. 2)

Utredningen om amerikansk inresekontroll på Arlanda (Preclearance-utredningen) har haft i uppdrag att föreslå hur de svenska bilaterala avtalen med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats, alltså det som med en amerikansk term kallas *preclearance*, ska genomföras i svensk rätt och lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har ingått att på ett uttömmande sätt

analysera alla frågor som är relevanta för att den amerikanska inresekontrollen ska kunna utföras på flygplatsen i enlighet med avtalen. Utredningens uppdrag har omfattat bl.a. frågor om amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium, enskildas rätts-säkerhet, sekretess, dataskydd, immunitet och privilegier samt finansiering av vissa åtgärder.

### **Amerikansk inresekontroll i Sverige och i andra länder (kap. 3)**

*Preclearance*, dvs. amerikansk inresekontroll på en annan stats territorium, innebär att tjänstemän från den amerikanska gränskontrollmyndigheten US Customs and Border Protection, som är en del av Department of Homeland Security, utför gräns-, tull- och jordbrukskontroller enligt amerikansk lagstiftning i samband med avresa från ett annat land i stället för vid ankomsten till Förenta staterna.

Utredningen har valt att benämna det svenska förfarande som motsvarar *preclearance* med begreppet amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. I de fall då det är uppenbart vad om avses, används kortformen amerikansk inresekontroll.

På flygplatser föregås den amerikanska inresekontrollen av en särskild säkerhetskontroll som genomförs enligt amerikanska normer, men av flygplatsoperatörens personal. Efter utförda kontroller kan flyg sedan i princip behandlas som inrikesflyg när de ankommer till Förenta staterna. För flyg eller passagerare som inte varit föremål för amerikansk inresekontroll på utreseorten sker själva inresekontrollen på plats i Förenta staterna.

Samarbete om *preclearance* inleddes 1952 mellan Förenta staterna och Kanada. Efter det har ytterligare fem länder tillkommit: Aruba, Bahamas, Bermuda, Förenade arabemiraten och Irland.

För svensk del består överenskommelsen med Förenta staterna av två avtal. I huvudavtalet finns de grundläggande bestämmelserna om amerikansk inresekontroll. Här regleras sådant som hur kontrollen ska utföras och hur kostnadsansvaret ska fördelas mellan länderna. I samarbetsavtalet finns närmare bestämmelser om den särskilda säkerhetskontrollen. Avtalen undertecknades i november 2016 respektive mars 2017.

### *Preclearance i praktiken*

Utredningens uppdrag har inte omfattat att lämna förslag om det praktiska genomförandet av avtalen på detaljnivå. Följande redovisning av hur förfarandet tillämpas på Dublins flygplats i Irland ger dock en uppfattning om hur den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats kan komma att fungera i praktiken.

På Dublins flygplats uppmanas resenärerna att infinna sig för inresekontroll senast 45 minuter före avgång. Först checkar resenären in och passerar den första säkerhetskontrollen, som utförs av flygplatsoperatörens personal. Därefter tar sig resenären till kontrollområdet. Här finns möjlighet att göra sig av med jordbruksprodukter som inte får föras in i Förenta staterna. Resenären ska fylla i en deklaration för tulländamål. I denna kan man bl.a. ange om man för med sig varor och kontanta medel.

I anslutning till kontrollanläggningen görs en ny, särskild säkerhetskontroll enligt amerikanska normer. Den säkerhetskontrollen utförs också av flygplatsoperatörens personal.

Därefter tar den amerikanska inresekontrollen vid. Resenären visar sitt pass, eventuellt visum och boardingkort för inresekontrollanten, som kan ställa frågor om resan. Resenären ombeds identifiera sitt avfotograferade, incheckade bagage. Resenärer som inte är amerikanska medborgare blir fotograferade och får lämna fingeravtryck.

Om resenären klarar kontrollen utan anmärkning avslutas kontrollen och resenären kan fortsätta till sitt flyg. Har det uppstått frågor eller om amerikansk tull eller andra avgifter ska betalas för varor som ska föras in i Förenta staterna, så hänvisas resenären till en annan del av kontrollanläggningen, en s.k. secondary inspection area.

## **Några utgångspunkter (kap. 4)**

### *Hur ska avtalen införlivas i svensk rätt?*

Sverige bör införliva avtalen om amerikansk inresekontroll i huvudsak genom transformering. Avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier bör införlivas genom inkorporering. Transformering innebär att bestämmelserna i den internationella överenskommelsen på lämpligt sätt ges motsvarighet internrättsligt, dvs. omvandlas genom lagstiftningsåtgärder till nationell rätt. Detta är också huvud-

regeln vid införlivandet av internationella överenskommelser i svensk rätt. Inkorporering innebär att överenskommelsens text införs i den nationella rättsordningen i oförändrat skick. Vid en inkorporering blir det ytterst domstolarnas uppgift att tolka konventionens originaltext utifrån folkrättsliga källor och tolkningsregler.

### *Hur ska avtalen tolkas?*

Avtalen om amerikansk inresekontroll saknar förarbeten som kan ge närmare vägledning i tolkningen. Några överenskommelser eller andra av parterna gemensamt upprättade dokument om tolkningen eller tillämpningen av avtalen finns inte heller såvitt utredningen känner till.

Avtalsbestämmelsernas ordalydelse sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av avtalens ändamål och syfte har därför varit en självklar utgångspunkt för utredningen i arbetet för att åstadkomma en fungerande svensk reglering som också speglar parternas gemensamma avsikter med avtalen. Denna utgångspunkt står i överensstämmelse med internationella riktlinjer för hur avtal mellan stater ska tolkas.

Vissa bestämmelser i avtalet är utformade på ett sätt som gör att de kan tolkas på olika sätt. I dessa fall, och när varken ordalydelsen eller syftet med avtalet eller bestämmelsen har kunnat ge en säker vägledning för tolkningen, har utredningen konsulterat departements-tjänstemän som har förhandlat för Sveriges räkning och sökt utröna den gemensamma partsavsikten.

### *Översättning av avtalen*

Det har inte varit parternas avsikt att avtalen skulle avfattas på annat språk än amerikansk engelska. Ett internationellt avtal som saknar svensk originaltext gäller på det eller de utländska språk som det är avfattat på.

Avtalen ska godkännas av riksdagen för att kunna genomföras. I sådana fall gäller enligt svenska riktlinjer att ansvarigt departement bör se till att texten översätts till svenska. Utredningen har inte haft möjlighet att avvakta justitiedepartementets beslut om översättning. Utredningen har därför låtit göra en översättning av avtalen som an-

vänts som arbetsredskap vid bedömningar och förslag om nomenklatur. Utredningen har inte sällan funnit anledning att frånga översättningen, bl.a. när det gäller begreppsbildningen. Vid utformningen av författningsförslagen har utredningen utgått ifrån den enda versionen av avtalen som äger giltighet, alltså den engelska versionen.

## **Riksdagens behandling av avtalen (kap. 5)**

Genomförandet av avtalen kräver att en ny lag stiftas och att lagar ändras. När det gäller huvudavtalet handlar det om att reglera förutsättningarna för de amerikanska tjänstemännens tjänsteutövning och samarbetet mellan dem och svenska myndigheter. När det gäller samarbetsavtalet handlar det om att reglera den särskilda säkerhetskontrollen. Eftersom ett genomförande av avtalen delvis måste regleras i lag krävs det enligt 10 kap.3 § regeringsformen att riksdagen godkänner dem. Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna avtalen.

Den nya lag som krävs för att genomföra avtalen ska enligt 10 kap.8 § regeringsformen beslutas enligt en särskild ordning eftersom den innefattar överlåtelse av myndighetsutövning. Samma beslutsordning ska enligt 3 § samma kapitel följas då riksdagen beslutar i frågan om att godkänna avtalen.

## **Avtalen om amerikansk inresekontroll bör genomföras genom en särskild lag (kap. 6)**

De grundläggande bestämmelserna om amerikansk inresekontroll bör beslutas av riksdagen och alltså ges i lagform. En ny lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige införs därför. Lagen ska innehålla de bestämmelser som krävs för genomförandet av avtalen. Detaljföreskrifter om verkställigheten regleras i en särskild förordning. I förordningen ska också finnas mer detaljerade bestämmelser om förfarandet och om samarbete mellan behöriga myndigheter.

I lagen bör införas en bestämmelse som anger att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och tillhörande samarbets-

avtal på Arlanda flygplats. Av bestämmelsen bör även framgå att lagen inte är tillämplig på kommersiellt gods som transporteras av en resenär eller ett transportföretag.

I den nya lagen bör även införas en bestämmelse med definitioner av vissa centrala begrepp som används i lagen och den nya förordningen.

Bestämmelser om immunitet och privilegier genomförs främst genom ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

## **Amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium (kap. 7)**

Enligt kommittédirektiven ska utredningen närmare analysera i vilken utsträckning avtalen mellan Sverige och Förenta staterna innebär överlåtelse av förvaltningsuppgifter till Förenta staterna i den mening som avses i 10 kap.8 § regeringsformen och om dessa förvaltningsuppgifter innefattar myndighetsutövning. I den mån det rör sig om myndighetsutövning ska det också genom utredarens förslag tydliggöras vilka sådana uppgifter som amerikanska tjänstemän får utföra i Sverige.

Som ett resultat av denna analys föreslår utredningen att det i den nya lagen ska införas bl.a. följande bestämmelser.

- En bestämmelse som reglerar de allmänna förutsättningarna för amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium och anger att
  - all amerikansk verksamhet i anledning av avtalen ska bedrivas i enlighet med lagen,
  - proportionalitet måste iakttas vid all vålds- och tvångsanvändning,
  - andra åtgärder som begränsar fri- och rättigheter än dem som uttryckligen anges i lagen inte ska kunna vidtas, och
  - inresekontrollanter ska vid ingripanden med våld eller tvång enligt lagen kunna använda hjälpmedel vid våldsanvändning och att skjutvapen bara ska få användas för att avvärja ett

påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person i kontrollområdet.

- En bestämmelse som anger att åtgärder inom ramen för inresekontrollen ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.
- Bestämmelser som reglerar befogenheten för Förenta staterna eller en inresekontrollant att i samband med inresekontroll
  - kontrollera resenärer och gods,
  - vidta åtgärder vid olagligt innehav av egendom,
  - vägra kontroll respektive inresa, och
  - ta ut böter och avgifter.
- Bestämmelser som ger Förenta staterna eller en inresekontrollant befogenhet att i syfte att säkerställa allmän ordning och säkerhet i kontrollområdet
  - inhämta information från den som vill ha tillträde till kontrollområdet,
  - undersöka en sådan person,
  - bevilja respektive vägra tillträde till kontrollområdet, och
  - ingripa mot brott och ordningstörningar.

En amerikansk inresekontrollant får under de förutsättningar som anges i lagen kroppvisitera och kroppsbesiktiga personer. Vissa mer ingripande kroppsbesiktningar ska dock svensk myndighet besluta om med tillämpning av svensk rätt. En inresekontrollant får inte använda andra tvångsmedel som riktar sig mot person än dessa.

## Enskildas rättssäkerhet (kap. 8)

Enligt huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen ska enskilda tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige. Vidare ska enligt avtalet svensk lagstiftning, inklusive den europeiska kon-

ventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, gälla även inom det område på Arlanda flygplats där kontrollen genomförs. Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera behovet av reglering och lämna eventuella förslag om sådan som säkerställer att enskilda kan ta till vara de rättigheter som finns enligt Europakonventionen och annan tillämplig svensk lag. Analysen har lett till följande slutsatser.

- Sverige bär under vissa förutsättningar det yttersta ansvaret för eventuella brott mot Europakonventionen som amerikanska tjänstemän begår på svenskt territorium med stöd av och i enlighet med kompetensöverlåtelsen. Sverige får, bl.a. genom att ha verkat för att det införs en uttrycklig bestämmelse om fri- och rättighetsskyddet i avtalen, anses ha vidtagit åtgärder för att konventionen följs vid amerikansk myndighetsutövning enligt avtalen. Det får därutöver anses åligga Sverige att fortlöpande under avtalets tillämpning se till att fri- och rättighetsskyddet efterlevs, och vidta åtgärder vid eventuella kränkningar.
- Fullföljande på amerikanskt territorium av ett ingripande som har gjorts på Arlanda flygplats omfattas inte av Sveriges ansvar enligt Europakonventionen.
- Den svenska lagstiftning som genomför avtalet får inte innebära längre gående inskränkningar av fri- och rättigheter än vad som följer av Europakonventionen.
- Bestämmelsen i artikel II.5 i huvudavtalet innebär en betryggande försäkran om att nationella bestämmelser i regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen beaktas vid tillämpning av avtalen om amerikansk inresekontroll.
- Frågan om det finns möjlighet att begära prövning och skadestånd vid svensk domstol för kränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter vid befogenhetsöverlåtelser enligt avtalen får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra.
- Det bör inte införas några bestämmelser om tillsyn av JO eller JK över amerikanska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt avtalen om amerikansk inresekontroll. Anledningen är främst att dessa tjänstemän utövar sitt eget lands myndighet här och står under tillsyn av hemlandets myndigheter.



## Skjutvapen och annan utrustning (kap. 9)

Det ska framgå av den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige vilka hjälpmedel vid våldsanvändning som de amerikanska tjänstemännen får utrustas med. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att de amerikanska tjänstemännen får utrustas även med andra hjälpmedel. Det ska också framgå av den nya lagen att de amerikanska tjänstemännen får bära amerikanska uniformer.

Amerikanska tjänstemän som tjänstgör på Arlanda flygplats ska inte omfattas av bestämmelserna om tillstånd för att inneha skjutvapen, ammunition eller pepparsprayanordningar. Den utrustning som de amerikanska tjänstemännen ska använda vid sin tjänstgöring på Arlanda flygplats ska inte heller omfattas av bestämmelserna om bl.a. tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition i vapenlagen.

Bestämmelser om förvaring, transport och försäljning av de amerikanska tjänstemännens skjutvapen och ammunition ska tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

## Samarbete med svenska brottsbekämpande myndigheter (kap. 10)

En bestämmelse om samverkan mellan den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection och i första hand Polismyndigheten och Tullverket tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Andra myndigheter ska ges tillfälle att medverka i denna samverkan i den utsträckning de är berörda.

Bestämmelser om operativt samarbete mellan US Customs and Border Protection och Polismyndigheten och Tullverket tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

## **Luftfartsskydd och säkerhetskontroller (kap. 11)**

EU:s bestämmelser om luftfartsskydd omfattar enligt utredningens bedömning inte avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. De bestämmelser om luftfartsskydd som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige ska därför tas in i den nya lagen och förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Transportstyrelsen är behörig myndighet vid tillämpning av samarbetsavtalet och ska i enlighet med sin myndighetsinstruktion fullgöra de uppgifter som följer av avtalet. Transportstyrelsen ska även vara tillsynsmyndighet när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen.

Samarbetsavtalets bestämmelse om flygplatsoperatörens ansvar för säkerhetskontrollerna ska genomföras genom en bestämmelse i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Den särskilda säkerhetskontrollen ska utföras endast av de säkerhetskontrollanter som har godkänts av Transportstyrelsen. Den som ska utföra den särskilda säkerhetskontrollen ska vara förordnad av Polismyndigheten. Bestämmelser om detta tas in i den lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår.

Den särskilda säkerhetskontrollen ska, till skillnad från den allmänna säkerhetskontrollen som omfattar samtliga flygresenärer, inte utföras under en polismans ledning.

För att säkerhetskontrollanterna ska kunna göra kroppsvisitationer vid den särskilda säkerhetskontrollen i enlighet med samarbetsavtalet, behöver åtgärden regleras genom lag. Bestämmelser om sådan kroppsvisitation tas in i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

## **Sekretessfrågor (kap. 12)**

Enligt direktiven ska utredningen analysera om innehållet i samarbetsavtalet och dess bilagor kräver ändringar i den nuvarande lagstiftningen om offentlighet och sekretess. Av intresse är framför allt bestämmelsen om sekretess för uppgifter som gäller luftfartsskyddet i 18 kap.8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och bestämmelsen i 15 kap.1 a § den lagen om sekretess i det internationella

samarbetet. Även lagen om luftfartsskydd bör beaktas enligt direktiven. Analysen har lett till följande slutsatser.

- Samarbetsavtalets bestämmelser om vetorätt för den ursprunglige innehavaren av uppgifterna och om användningsbegränsningar är förenliga med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.
- Bestämmelsen i 15 kap.1 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig på uppgifter som Transportstyrelsen har fått från Transportation Security Administration. Det kommer att vara möjligt för Transportstyrelsen att lämna ut sådana uppgifter, under förutsättning att möjligheten att samarbeta med Transportation Security Administration inte försämras. Bestämmelsen torde vara tillräcklig för att säkerställa det uppgiftslämnande som avtalen förutsätter.
- Bestämmelserna i 15 kap.1 a § andra stycket och 8 kap.3 § 2 offentlighets- och sekretesslagen är tillämpliga på uppgifter som Transportstyrelsen ska lämna till Transportation Security Administration. Bestämmelserna torde vara tillräckliga för att säkerställa det uppgiftslämnande som avtalen förutsätter.
- En bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar i verksamhet som avser den särskilda säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet ska införas i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.
- Det kan finnas ett behov av en generell bestämmelse om tystnadsplikt när det gäller uppgifter om luftfartsskydd. Denna fråga omfattas dock inte av utredningens direktiv.

## **Dataskydd (kap. 13)**

Enligt direktiven ska utredningen analysera förhållandet mellan avtalen om amerikansk inresekontroll i Sverige och den nya EU-rättsliga regleringen om dataskydd för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Analysen har lett till följande slutsatser.

- Personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll som utförs av behörig myndighet och sker på ett auto-

matiserat eller systematiserat sätt i *syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom kontrollområdet* omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Den amerikanska myndigheten U.S. Customs and Border Protection är att anse som behörig myndighet vid tillämpning av dataskyddsdirektivet.

- Den personuppgiftsbehandling som inresekontrollanter kommer att utföra i Sverige med stöd av avtalet om amerikansk inresekontroll och sker i *annat syfte än att upprätthålla allmän ordning och säkerhet* omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.
- Förenta staterna har ansvaret för att personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddsförordningen är laglig. Sverige har ett ansvar för att Förenta staterna har möjlighet att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Genom bestämmelsen i avtalen om att inhämtande av personuppgifter i kontrollsyfte från resenärer har Sverige säkerställt att personuppgiftsbehandling inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde vilar på en rättslig grund.
- Det finns inte behov av särskilda bestämmelser för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske enligt avtalen om amerikansk inresekontroll. Däremot ska en bestämmelse av upplysningskaraktär införas i den nya lagen som anger att personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ska ske enligt amerikansk lag och med iakttagande av tillämpliga bestämmelser i svensk och EU-rättslig lagstiftning. Vidare ska bestämmelsen i huvudavtalet, om att personuppgifter som avser enskilda resenärer får inhämtas i kontrollsyfte endast om den som uppgifterna avser har samtyckt till detta, genomföras genom en motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

## **Immunitet och privilegier (kap. 14)**

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag till den författningsreglering som krävs för att säkerställa att amerikanska tjänstemän omfattas av privilegier och immunitet i den omfattning som följer av avtalen. Utredningen gör följande bedömning i denna fråga.

- För tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet, deras familjemedlemmar som tillhör deras hushåll, och tjänstemän som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet ska immunitet och privilegier gälla i den utsträckning som anges i avtalen om amerikansk inresekontroll. Officiella arkiv och handlingar, inbegripet elektroniska filer och dokument som tjänstemän som utför inresekontroll använder när de arbetar i kontrollområdet på Arlanda flygplats ska åtnjuta okränkbarhet i den omfattning som följer av avtalen. Detsamma ska gälla sådana arkiv och handlingar som tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet använder i samband med samarbetsavtalet. Bestämmelser om detta ska tas in i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.
- Amerikanska tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt avtalen omfattas inte av svensk socialförsäkring. Några lagstiftningsåtgärder behöver inte vidtas i denna del.
- Familjemedlemmar till tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll enligt huvudavtalet och som hör till deras hushåll, ska anses vara bosatta respektive arbeta i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av avtalen. Bestämmelser om detta ska tas in i socialförsäkringsbalken.
- Åtagandena i avtalet om privilegier i fråga om skatt genomförs genom den föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Behov av ytterligare lagstiftning saknas.
- I lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. ska införas en ny bestämmelse med innebörden att tullfrihet gäller för varor som deklarerar för övergång till fri omsättning för tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet i den utsträckning som följer av avtalen. Detsamma ska gälla för deras medföljande familjemedlemmar som tillhör dessa personers hushåll, liksom för tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet.
- Tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet, deras familjemedlemmar, och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet behöver uppehållstillstånd för sin vistelse här. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja samtliga tre nu berörda personkategorier uppehållstillstånd i den omfattning som behövs.

- Inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet omfattas av bestämmelserna om arbetstillstånd i utlänningslagstiftningen. De behöver således arbetstillstånd för att arbeta här. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja dessa personkategorier arbetstillstånd i den omfattning som behövs. Det finns därför inget behov av lagstiftning för att uppfylla huvudavtalet i dessa delar.
- Enligt huvudavtalet är familjemedlemmar, som ingår i samma hushåll som amerikanska tjänstemän som utför inresekontroll, befriade från skyldigheten att betala avgift för arbetstillstånd. Denna avgiftsbefrielse genomförs genom den föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Behov av ytterligare lagstiftning finns inte.
- Inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet kommer att folkbokföras i Sverige om de uppfyller de allmänna kraven i 3 § folkbokföringslagen.
- Familjemedlemmar som tillhör samma hushåll som tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet kommer att kunna delta i avgiftsfri utbildning på grund-, gymnasie- och högskolenivå i Sverige utan att det införs några särskilda bestämmelser om detta.
- Några särskilda föreskrifter om utfärdande av legitimations- och andra nödvändiga handlingar för inresekontrollanter, deras medföljande familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet behöver inte införas.

## **Migrationsrelaterade frågor (kap. 15)**

Om tredjelandsmedborgare som nekas inresa till Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats söker asyl i Sverige, kan det uppstå vissa konsekvenser när det gäller ansvaret för dessa personer. Enligt utredningsdirektiven ska utredaren analysera de praktiska konsekvenserna av detta för berörda myndigheter som har till uppgift att hantera asylprövning, mottagande och återvändande.

Utredningens bedömning är systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige inte kommer att påverka svenska myndigheters hantering av ärenden som avser den tredjelandsmedborgare som nekas inresa till Förenta staterna och som då väljer att söka asyl i Sverige. Inte heller ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter i dessa fall kommer att påverkas av den amerikanska inresekontrollen här. Denna bedömning gäller även om den asylsökande befinner sig i transitområdet.

## Uppgifter och ansvar för Swedavia AB (kap. 16)

Swedavia AB, som är ett aktiebolag helägt av svenska staten, äger och driver Arlanda flygplats och har en central roll enligt avtalen om den amerikanska inresekontrollen på Arlanda. Enligt direktiven ska utredaren analysera roll och ansvar för Swedavia AB, såväl rättsligt som operativt, vid genomförandet och driften av anläggningen. I denna del gör utredningen följande bedömning.

- Skyldigheterna för Swedavia AB i fråga om den särskilda säkerhetskontrollen ska författningsregleras. Skyldigheterna för Swedavia AB i övrigt enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ryms inom bolagsordningen. Genom ägaranvisning bör Swedavia AB ges i uppdrag att uppfylla dessa åtaganden som avser den amerikanska inresekontrollen gentemot Förenta staterna.
- Samarbetet med de amerikanska myndigheterna ryms inom bolagsordningen för Swedavia AB. Samarbete mellan Swedavia AB och berörda svenska myndigheter med anledning av den amerikanska inresekontrollen kan ske inom ramen för det befintliga samarbetet.
- Det ligger i ägarens och den verkställande ledningens intresse att ingående följa upp bolagets uppdrag avseende den amerikanska inresekontrollen. Vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska ske, är en fråga som i sedvanlig ordning får avgöras i dialog mellan ägaren, dvs. staten, och den verkställande ledningen.

## Ansvar för kostnader (kap. 17)

### *Kostnaderna för den amerikanska inresekontrollen i Sverige*

Det följer av huvudavtalet att Swedavia AB ska ersätta Förenta staterna för de kostnader som den staten har till följd av de amerikanska kontrollåtgärderna. Det finns därför inte något behov av att reglera bolagets åtagande i denna del utöver det som redan följer av avtalet. Skulle ett sådant behov likväl aktualiseras kan det tillgodoses genom en ägaranvisning. Frågan om kostnaderna också slutligen ska bäras av Swedavia AB kräver överväganden som ligger utanför utredningens uppdrag.

### *Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen som ska genomföras omedelbart före den amerikanska inresekontrollen*

Även om det inte finns en uttrycklig bestämmelse i avtalen om att Sverige ska stå för kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen, får dock ett kostnadsansvar för Sverige anses vara en naturlig följd av att det är Sverige, genom Swedavia AB, som ansvarar för kontrollerna och utför dem med svensk personal. För att undanröja all tveksamhet om att ansvaret för Swedavia AB omfattar även det ekonomiska ansvaret, behöver detta författningsregleras. Detta ansvar kan anges i den bestämmelse om bolagets verksamhetsansvar som utredningen föreslår i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Det bör finnas en möjlighet för Swedavia AB att fördela kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen vidare på flygbolagen och därmed ytterst på resenärerna. En vidare fördelning av kostnaderna kan ske enligt en av två principiellt sett olika modeller. I den ena modellen, GAS-modellen, fördelas kostnaderna obligatoriskt på hela resenärskollektivet enligt samma modell som gäller för kostnaderna för den allmänna säkerhetskontroll som samtliga flygresenärer i Sverige genomgår. I den andra modellen, den modifierade brukar-modellen, kan Swedavia AB fördela hela eller delar av kostnaderna på de flygbolag som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Arlanda flygplats. Bolaget kan också välja att låta hela eller delar av kostnaden stanna på bolaget. Oavsett vilken modell som väljs behöver tillämpningen av den författningsregleras.



Grundat på uppgifter från Swedavia AB har Transportstyrelsen bedömt att den avgift per passagerare som Transportstyrelsen tar ut av flygbolagen skulle öka med mellan 1,66 och 1,75 kronor från dagens 43 kronor om GAS-systemet omfattade även den särskilda säkerhetskontrollen.

Om kostnaderna i stället fördelas enligt den modifierade brukarmodellen, alltså endast mellan de flygbolag som utnyttjar möjligheten till amerikansk inresekontroll i Sverige, har Transportstyrelsen bedömt att den avgift per resenär som skulle tas ut av flygbolagen för den särskilda säkerhetskontrollen skulle uppgå till mellan 61 och 65 kronor räknat på full kostnadstäckning för Swedavia AB. Även här grundas beräkningen på uppgifter som bolaget lämnat.

En förutsättning för att tillämpa GAS-modellen är att det inte finns rättsliga hinder mot att låta systemet omfatta kostnaderna även för den särskilda säkerhetskontrollen. Den avgift som skulle tillkomma i GAS-systemet för den särskilda säkerhetskontrollen är enligt utredningens bedömning en skatt. Anledningen är att avgiften skulle vara obligatorisk för samtliga flygbolag som trafikerar svenska flygplatser, men endast de bolag som väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll vid utresan skulle få en motprestation i form av säkerhetskontroll. Det skulle, varken formellt eller praktiskt, vara möjligt att konstruera ett regelverk där en del av den pålaga som flygbolagen ska betala är skatt och en del är avgift. Om GAS-systemet skulle tillämpas innebär detta också att större delen av regelverket för denna del av avgiften skulle komma att behöva tas in i lag på grund av bestämmelser i regeringsformen. Det finns därför rättsliga hinder mot att tillämpa GAS-modellen på avgiften för den tillkommande särskilda säkerhetskontrollen.

Mot denna bakgrund bör den modifierade brukarmodellen användas om de kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen som uppkommer hos Swedavia AB ska fördelas vidare på flygbolagen.

Regelsystemet för den modifierade brukarmodellen behöver utformas fristående från bestämmelserna om GAS-systemet. Eftersom de båda systemen har betydande likheter kan dock flera bestämmelser som avser GAS-systemet användas som förebild för den modifierade brukarmodellen.

Det nya regelverket tas in i den nya lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige med tillhörande förordning som utredningen föreslår.

## Andra frågor som utredningen har behandlat (kap. 18)

### *Utredningens förslag och EU:s tullkodex*

Enligt direktiven ska utredningen analysera förhållandet till EU-rätten, bl.a. den EU-rättsliga tullregleringen, för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

Enligt utredningens bedömning kommer avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige inte i konflikt med EU:s tullkodex, dvs. förordning (EU) nr 952/2013. Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till författningsreglering som påverkar tullkodexen, uppstår därför inte någon konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

### *Straffrättsligt skydd för tjänstemän i myndighetsutövning*

I avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige finns inga bestämmelser om straffrättsligt skydd för de inresekontrollanter och andra amerikanska tjänstemän som arbetar i Sverige inom ramen för den amerikanska inresekontrollen här. Inte heller utredningens direktiv tar upp frågan.

Ett straffrättsligt skydd i detta avseende förutsätter lagstiftning. Skulle frågan om sådant skydd aktualiseras senare kan detta åstadkommas genom en särskild bestämmelse i den lag som föreslås för att genomföra avtalen. Bestämmelsen kan då utformas så att inresekontrollanter och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet ska jämföras med svenska tjänstemän vad gäller straffrättsligt skydd.

## Konsekvenser av utredningens förslag (kap. 19)

### *Berörda myndigheter*

Utredningens förslag kommer att medföra fler arbetsuppgifter för Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen. Dessa myndigheter torde i dag ha tillgång till den kompetens som arbetsuppgifterna kräver. Kostnaderna för vissa av de arbetsuppgifter som tillförs Transportstyrelsen täcks genom avgiftsintäkter som myndig-

heten får disponera. Resterande merkostnader för Transportstyrelsen bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar för Transportstyrelsens avgiftsbelagda respektive skattefinansierade verksamhet. De merkostnader som eventuellt kan uppkomma för Polismyndigheten och Tullverket kan enligt utredningens bedömning hanteras inom ramen för befintliga anslag. Verksamheten vid övriga myndigheter påverkas inte i nämnvärd omfattning av utredningens förslag.

### *Swedavia AB*

Det innebär ett betydande åtagande för Swedavia AB att bygga upp, organisera och bedriva den särskilda säkerhetskontroll som bolaget enligt utredningens förslag kommer att ha ett författningsreglerat ansvar för. Det finns såväl kompetens som erfarenhet av sådan verksamhet hos Swedavia AB. Om Swedavia AB väljer att utnyttja möjligheten till vidare fördelning av kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen, kommer bolaget inte att ha några merkostnader för denna säkerhetskontroll.

De övriga skyldigheter som Swedavia AB har enligt avtalen, såsom att tillhandahålla lokaler för den amerikanska inresekontrollen och att i rätt tid betala Förenta staternas kostnader för denna kontroll, ska regleras genom ägaranvisning. Dessa arbetsuppgifter kommer att kräva resurser hos bolaget. De merkostnader som kan uppstå till följd av detta får anses var en del av kostnadssidan i den kommersiella kostnads-intäktskalkylen för att erbjuda amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats.

### *Resenärer och andra personer*

Det finns ett behov av att informera resenärer, liksom allmänheten i övrigt, om syftet bl.a. med att det finns med uniformerad personal från en annan stat på Arlanda flygplats. En sådan informationsinsats torde kunna samordnas mellan Regeringskansliet, Swedavia AB och Transportstyrelsen. När det gäller resenärer, men även de som av andra skäl behöver tillträde till kontrollområdet, finns det anledning att upplysa också om inresekontrollanternas befogenheter och de rättigheter man har på svenskt territorium som enskild. När det

gäller anställda och annan personal som anlitas av Swedavia AB har bolaget ett särskilt ansvar för detta.

### *Flygbolagen*

Swedavia AB har möjlighet att ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen, 61–65 kronor per resenär, av de flygbolag som väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. Konskevensen av detta förslag för det enskilda flygbolaget är beroende av dels om Swedavia AB väljer att utnyttja denna möjlighet, dels om flygbolaget väljer att föra kostnaden vidare på resenären helt eller delvis genom att höja biljettpriset. Om detta kan utredningen inte göra några säkra antaganden.

Grundat på tidigare erfarenheter kan det antas att flygbolagen kommer att ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen, 61–65 kronor per resenär, av resenärerna. Det är inte möjligt för utredningen att bedöma hur en sådan merkostnad påverkar resandet.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kap. 20)**

De författningsändringar som behövs för att genomföra avtalen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser vare sig i de nya eller i de ändrade författningar som utredningen föreslår.

# Summary

## **Proposed legislation (Chapter 1)**

In order to implement the Agreement and the Memorandum of Cooperation with the United States on air transport preclearance at Arlanda Airport, the Committee of Inquiry proposes that two new statutes be drawn up and that amendments be made to nine pieces of legislation.

The new pieces of legislation are firstly an Act, the Swedish Preclearance Act, and secondly an ordinance of the same name.

Furthermore, the Committee proposes amendments to the Social Insurance Code, Act (SFS 1976:661) on Immunity and Privileges in Certain Cases, and the Customs Exemption Act (SFS 1994:1547) to implement the provisions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation regarding immunity and privileges for the employees of the Government of the United States who will be working in Sweden.

In order to implement the provisions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation on separate security screening, the Committee proposes that an informative provision be added to the Civil Aviation Security Act (SFS 2004:1100).

Finally, the Committee proposes amendments to five pieces of legislation in order to implement the provisions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation on United States preclearance officers' access to firearms and other devices when using force.

## **Remit (Chapter 2)**

The Inquiry on United States Preclearance at Arlanda Airport (the Preclearance Inquiry) was charged with proposing how the Swedish bilateral Agreement and the Memorandum of Cooperation with the

United States of America on air transport preclearance at Arlanda Airport are to be implemented in Swedish law and submit the necessary legislative proposals. The remit also included exhaustively analysing all the questions relevant to ensuring that preclearance is able to be carried out at Arlanda Airport in accordance with the Agreement and the Memorandum of Cooperation. The Committee of Inquiry's remit encompassed issues including exercising of public authority by the United States on Swedish territory, the rule of law as applied to individuals, confidentiality, data protection, immunity and privileges, and the financing of certain measures.

### **Preclearance in Sweden and in other countries (Chapter 3)**

*Preclearance* means that employees of US Customs and Border Protection, which is part of the Department of Homeland Security, carry out border, customs and agricultural inspections in line with US law in conjunction with departure from another country instead of on arrival in the United States.

At airports, preclearance is preceded by separate security screening conducted in line with United States standards but performed by staff employed by the operator of the airport. Once these inspections have been carried out, flights can in principle be treated as domestic flights once they arrive in the United States. For flights or passengers that were not subjected to preclearance at the place of departure, inspection required for entry takes place in the United States.

Cooperation on preclearance began in 1952 between the United States and Canada. An additional five countries have been added since: Aruba, the Bahamas, Bermuda, the United Arab Emirates and the Republic of Ireland.

As far as Sweden is concerned, the agreement with the United States comprises two documents. The main Agreement contains the fundamental provisions on preclearance. This regulates issues such as how preclearance is to be conducted and how responsibility for costs is to be allocated between the countries. The Memorandum of Cooperation contains more detailed provisions on the separate security

screening. The Agreement and the Memorandum of Cooperation were signed in November 2016 and March 2017 respectively.

### *Preclearance in practice*

The Committee's remit did not cover providing proposals on the practical implementation of the Agreement and the Memorandum of Cooperation at a detailed level. However, the following account of how the procedure is applied at Dublin airport in Ireland provides an idea of how preclearance at Arlanda Airport could work in practice.

At Dublin airport, travellers are asked to arrive for preclearance no later than 45 minutes before departure. The traveller first checks in and passes the first security screening, which is carried out by the airport operator's personnel. The traveller then enters the preclearance area. Here, there is an opportunity to leave behind agricultural products that are not permitted to be imported into the United States. The traveller has to fill in a CBP Customs Declaration. Here, travellers can state whether they are carrying goods and cash.

A new separate security screening is carried out in line with United States standards as part of the preclearance facility. This screening is also carried out by staff employed by the airport operator.

After this, United States preclearance takes over. The traveller shows their passport, a visa if required, and their boarding card to the preclearance officer, who may ask questions about the trip. The traveller is asked to identify their photographed, checked-in baggage. Travellers who are not United States citizens are photographed and have to provide their fingerprints.

If the traveller successfully completes preclearance, the screening process ends and the traveller can continue to their flight. If any questions have arisen or if United States customs duty or other charges must be paid for goods that are to be imported into the United States, the traveller is referred to another part of the preclearance facility, known as a secondary inspection area.

## Some starting points (Chapter 4)

*How are the Agreement and the Memorandum of Cooperation to be incorporated into Swedish law?*

Sweden should predominantly incorporate the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance through transformation. The provisions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation on immunity and privileges should be incorporated into Swedish law as they stand. Transformation means that the provisions in the international agreement are given an appropriate equivalent in internal law, i.e. transformed into national law through legislative measures. This is also the main rule when transposing international agreements into Swedish law. Incorporation means that the text of the agreement is introduced into the national legal system unchanged. In cases of incorporation, it is ultimately the task of the courts to interpret the original text of the convention on the basis of sources and rules of interpretation in international law.

*How are the Agreement and the Memorandum of Cooperation to be interpreted?*

The Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance do not have preparatory work that can be referred to for additional guidance in interpretation. Nor, as far as the Committee is aware, are there any agreements or other documents jointly drawn up by the parties regarding the interpretation or the application of the Agreement and the Memorandum of Cooperation.

The wording of the provisions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation viewed in context and in the light of their object and purpose was therefore a self-evident starting point for the Committee in its work to attain functioning Swedish legal provisions that also reflect the joint intentions of the parties in drawing up the Agreement and the Memorandum of Cooperation. This starting point is in line with international guidelines on the interpretation of agreements between nation states.

Certain provisions in the agreement are worded ambiguously. In these cases, where neither the wording nor the purpose of the agreement or the provision provided unequivocal guidance in its inter-



pretation, the Committee consulted the officers of the Ministry who negotiated on Sweden's behalf and sought to ascertain the joint intentions of the parties.

### *Translation of the agreements*

It was not the intention of the parties that the Agreement and the Memorandum of Cooperation were to be drafted in a language other than US English. An international agreement that lacks a Swedish original text applies in the foreign language or languages in which it is drafted.

The Agreement and the Memorandum of Cooperation must be approved by the Swedish Riksdag in order to be implemented. In such cases, in accordance with Swedish guidelines, the Ministry responsible should ensure that the text is translated into Swedish. The Committee did not have the opportunity to wait for the Ministry of Justice's decision regarding translation. The Committee therefore had translations of the Agreement and the Memorandum of Cooperation produced which were used as a tool in reaching decisions and proposals on nomenclature. It was not unusual for the Committee to deviate from the translation, partly regarding conceptualisation. When drafting the proposed legislation, the Committee used the only versions of the Agreement and the Memorandum of Cooperation that are legally valid, i.e. the English versions.

## **Treatment of the Agreement and the Memorandum of Cooperation in the Riksdag (Chapter 5)**

Implementing the Agreement and the Memorandum of Cooperation requires the passing of a new act and amendments to existing legislation. Regarding the Agreement, this involves legislating on the conditions under which employees of the Government of the United States exercise public authority and the cooperation between them and Swedish government agencies and local government bodies. Regarding the Memorandum of Cooperation, this involves legislating on the separate security screening. Because implementation of the Agreement and the Memorandum of Cooperation must in part be regulated by law, it is required under Chapter 10, section 3

of the Instrument of Government, that the Riksdag approve them. The Government should propose that the Riksdag approve the Agreement and the Memorandum of Cooperation.

Under Chapter 10, section 8 of the Instrument of Government, the new act required to implement the Agreement and the Memorandum of Cooperation must be decided in line with a separate order, as it involves transferring the exercising of public authority. Under section 3 of the same chapter, the same decision-making order must be followed when the Riksdag reaches a decision on approving the Agreement and the Memorandum of Cooperation.

### **The Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance should be implemented by means of a separate Act (Chapter 6)**

The fundamental provisions on preclearance should be decided by the Riksdag and thus issued in the form of an Act. A new Swedish Preclearance Act will therefore be introduced. The Act is to contain the provisions required to implement the Agreement and the Memorandum of Cooperation. Detailed provisions on enforcement will be regulated in a separate ordinance. The ordinance will also contain more detailed provisions on the procedure and on cooperation between competent authorities.

A provision should be introduced in the Act stating that the Act contains provisions to implement the Agreement of 4 November 2016 between the Government of Sweden and the Government of the United States of America on Air Transport Preclearance and the associated Memorandum of Cooperation at Arlanda Airport. The provision should also state that the Act is not applicable to commercial goods transported by a traveller or a transport company.

A provision should also be introduced into the new Act defining certain key terms used in the Act and the new ordinance.

Provisions on immunity and privileges will mainly be implemented by means of amendments to Act (SFS 1976:661) on Immunity and Privileges in Certain Cases.

## Exercising of public authority by the United States in Swedish territory (Chapter 7)

According to the Committee's terms of reference, the Committee is to analyse in detail to what extent the Agreement and the Memorandum of Cooperation between Sweden and the United States involve the transfer of administrative duties to the United States in the sense referred to in Chapter 10, section 8 of the Instrument of Government and whether these administrative duties involve the exercising of public authority. Where exercising of public authority is concerned, the proposals of the Committee are to clarify which such duties employees of the Government of the United States are to carry out in Sweden.

As a result of this analysis, the Committee proposes that the following provisions be introduced in the new Act.

- A provision regulating the general conditions for the exercising of public authority by the United States on Swedish territory stating that
  - all United States operations as a result of the Agreement and the Memorandum of Cooperation must be conducted in accordance with the law,
  - proportionality must be observed in all exercising of force,
  - measures that restrict freedoms and rights other than those expressly stated in the Act must not be taken, and
  - preclearance officers intervening with force under the Act must be able to use devices when exercising force, and firearms may only be used to ward off a commenced or impending criminal attack on people in the preclearance area.
- A provision stating that measures within the remit of preclearance screening are to be taken applying United States legislation on customs duty, immigration, agriculture, national security and public health.
- Provisions regulating the authority of the United States or a preclearance officer, in conjunction with preclearance screening, to
  - inspect travellers and goods,

- take measures in the event of illegal possession of property,
  - refuse screening and entry respectively, and
  - levy fines and charges.
- Provisions that, in order to safeguard public order and security in the preclearance area, give the United States or a preclearance officer authority to
    - obtain information from those seeking access to the preclearance area,
    - investigate such persons,
    - grant or refuse access to the preclearance area respectively, and
    - intervene against crime and disruptions of public order.

A United States preclearance officer may conduct patdowns and partial body searches under the conditions set out in the Act. Certain more invasive personal searches must, however, be decided on by a Swedish agency, applying Swedish law. A preclearance officer may not use forcible means directed against a person other than these.

## **The rule of law as applied to individuals (Chapter 8)**

According to the Agreement on air transport preclearance, individuals are to be afforded the same rights that otherwise apply in Sweden. Furthermore, in accordance with the Agreement, Swedish law, including the European Convention on Human Rights, is also to apply in the preclearance area at Arlanda Airport. According to the Committee's terms of reference, the Committee is to analyse the need for regulation and submit any proposals in this regard that ensure that individuals are able to exercise the rights available to them under the European Convention on Human Rights and other applicable Swedish law. The analysis has led to the following conclusions.

- Under certain conditions, Sweden bears the ultimate responsibility for any breach of the European Convention on Human Rights committed by employees of the Government of the

United States on Swedish territory with the support of and in line with the transfer of competence. Sweden may, partly by having worked to ensure that the Agreement and the Memorandum of Cooperation contain an explicit provision on the protection of freedoms and rights, be considered to have taken steps to ensure that the Convention is complied with when public authority is exercised by the United States under the Agreement and the Memorandum of Cooperation. It must additionally be considered incumbent upon Sweden to ensure that protection of freedoms and rights is complied with and to take action in the event of abuses on an ongoing basis while the Agreement is in force.

- Completion on United States territory of an intervention carried out at Arlanda Airport is not covered by Sweden's responsibility under the European Convention on Human Rights.
- The Swedish legislation that implements the Agreement must not involve more far-reaching limitations to freedoms and rights than follows from the European Convention on Human Rights.
- The provision in Article II.5 of the Agreement provides reassuring assurance that national provisions in the Instrument of Government, the Fundamental Law on Freedom of Expression, and the Freedom of the Press Act will be observed in applying the Agreement on Air Transport Preclearance.
- The question of whether there is an opportunity to demand review and damages in a Swedish court for infringement of constitutional rights and freedoms in transferring authority under the Agreement and the Memorandum of Cooperation must be left to be decided by the application of the law.
- No provisions should be introduced on supervision by the Office of the Parliamentary Ombudsmen (JO) or the Chancellor of Justice (JK) of employees of the Government of the United States exercising public authority in Sweden under the Agreement on air transport preclearance. The reason for this is primarily that these officials are exercising the authority of their own country here and are under the supervision of the authorities of their own country.

## **Firearms and other equipment (Chapter 9)**

The new Swedish Preclearance Act must state the devices with which employees of the Government of the United States officers may be equipped when exercising force. The Swedish Government or the agency appointed by the Government may decide that United States officers may also be equipped with other devices. The new Act must also state that employees of the Government of the United States officers may wear United States uniforms.

Employees of the Government of the United States serving at Arlanda Airport are not to be covered by the provisions on permits for possession of firearms, ammunition or pepper spray devices. Nor is the equipment that employees of the Government of the United States are to use when serving at Arlanda Airport be covered by the provisions, e.g. on permits for importing firearms and ammunition under the Firearms Act.

Provisions on storage, transport and sale of the United States officers' firearms and ammunition must be included in the new United States Preclearance Ordinance.

## **Cooperation with Swedish crime prevention agencies (Chapter 10)**

A provision on cooperation between United States Customs and Border Protection and in the first instance the Swedish Police Authority and Swedish Customs will be incorporated in the new United States Preclearance Ordinance. Other agencies must be given an opportunity to participate in this cooperation to the extent that they are affected.

Provisions on operational cooperation between United States Customs and Border Protection and the Swedish Police Authority and Swedish Customs will be incorporated in the new Swedish Preclearance Act.

## Civil aviation security and security screening (Chapter 11)

In the view of the Committee, the EU's provisions on civil aviation security do not cover the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance. The provisions on civil aviation security that are a consequence of the Agreement and Memorandum of Cooperation on air transport preclearance must therefore be incorporated in the new Swedish Preclearance Act and Ordinance.

The Swedish Transport Agency is the competent authority in applying the Memorandum of Cooperation and is to perform the duties incumbent upon it under the Agreement in line with its instructions as an authority. The Swedish Transport Agency is also to be the supervisory authority for the separate security screening.

The provision in the Memorandum of Cooperation on the responsibility of the airport operator for security screening must be implemented by means of a provision in the Swedish Preclearance Act.

The separate security screening must only be carried out by screening officers who have been approved by the Swedish Transport Agency. Those who are to carry out the separate security screening must be appointed by the Swedish Police Authority. Provisions on this are to be incorporated in the Swedish Preclearance Act as proposed by the Committee.

The separate security screening, unlike the general security screening that covers all air passengers, need not be carried out under the leadership of a police officer.

For screening officers to be able to carry out patdowns as part of the separate security screening in line with the Memorandum of Cooperation, the measure needs to be regulated by law. Provisions on such patdown searches will be included in the Swedish Preclearance Act.

## Confidentiality issues (Chapter 12)

According to its terms of reference, the Committee is to analyse whether the content in the Memorandum of Cooperation and its annexes requires amendments to the current legislation on public access and confidentiality. The main provisions of interest are the provision on confidentiality for information on civil aviation security in Chapter 18, section 8, item 5 of the Public Access to Information and Secrecy Act (SFS 2009:400) and the provision in Chapter 15, section 1 a of the Act on confidentiality in international cooperation. According to the terms of reference, the Civil Aviation Security Act should also be addressed. The analysis has led to the following conclusions.

- The provisions of the Memorandum of Cooperation on the right of veto of the original owner of the information (originator control) and on restrictions on its use are compatible with the provisions of the Public Access to Information and Secrecy Act.
- The provision in Chapter 15, section 1 a, first paragraph of the Public Access to Information and Secrecy Act is applicable to data that the Swedish Transport Agency has received from the United States Transportation Security Administration. It will be possible for the Swedish Transport Agency to pass on such information, provided that this does not impede cooperation with the Transport Security Administration. The provision should be sufficient to ensure the handing over of information presumed by the Agreement and the Memorandum of Cooperation.
- The provisions in Chapter 15, section 1 a, second paragraph and Chapter 8, section 3, item 2 of the Public Access to Information and Secrecy Act are applicable to information that the Swedish Transport Agency is to hand over to the United States Transportation Security Administration. The provisions should be sufficient to ensure the handing over of data presumed by the Agreement and the Memorandum of Cooperation.
- A provision on confidentiality for those involved in operations regarding the separate security screening set out in the Memorandum of Cooperation is to be included in the Swedish Preclearance Act.



- There may be a need for a general provision on confidentiality regarding information on civil aviation security. However, this issue is not covered by the terms of reference of the inquiry.

## Data protection (Chapter 13)

According to its terms of reference, the Committee of Inquiry is to analyse the relationship between the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance in Sweden and the EU's new data protection legislation in order to ensure that the proposed statutory provisions do not conflict with Sweden's obligations under EU law. The analysis has led to the following conclusions.

- Processing of personal data under the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance that is carried out by a competent authority and takes place in an automated or systematised manner *with the aim of upholding public order and security within the preclearance area* is covered by the scope of the Data Protection Directive. United States Customs and Border Protection is to be considered a competent authority in applying the Data Protection Directive.
- The processing of personal data that preclearance officers will perform in Sweden with the support of the Agreement on air transport preclearance and that takes place *with a purpose other than maintaining public order and security* is covered by the scope of the General Data Protection Regulation.
- The United States bears responsibility for ensuring that the processing of personal data under the Data Protection Regulation is legal. Sweden bears responsibility for ensuring that the United States is able to fulfil the requirements of the Data Protection Regulation. Through the provision in the Agreement and the Memorandum of Cooperation on the collection of personal data from travellers for preclearance purposes, Sweden has ensured that the processing of personal data within the scope of the Data Protection Regulation rests on a legal foundation.

- There is no need for separate provisions on the processing of personal data that will take place under the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance. However, a provision of an informative nature is to be included in the new Act, stating that the processing of personal data under the Agreement and Memorandum of Cooperation on air transport preclearance must take place in line with US law and observing applicable provisions in Swedish and EU law. Furthermore, the provision in the Agreement on air transport preclearance whereby personal data may only be obtained by preclearance officers when travellers have given their consent is to be implemented by means of an equivalent provision in the new Act.

## **Immunity and privileges (Chapter 14)**

According to its terms of reference, the Committee of Inquiry is to submit proposals for the statutory regulation required to ensure that employees of the Government of the United States are covered by privileges and immunity to the extent set out in the Agreement and the Memorandum of Cooperation. The Committee makes the following assessment on this issue.

- For employees of the Government of the United States carrying out preclearance screening under the Agreement, their family members who belong to their households, and employees of the Government of the United States carrying out duties under the Memorandum of Cooperation, immunity and privileges are to apply to the extent set out in the Agreement on air transport preclearance. Official archives and documents, including electronic files and documents used by employees of the Government of the United States working in the preclearance area at Arlanda Airport shall enjoy inviolability to the extent that follows from the Agreement and the Memorandum of Cooperation. The same is to apply to such files and documents that employees of the Government of the United States performing duties under the Memorandum of Cooperation use in conjunction with the Memorandum of Cooperation. Provisions regarding this are to be

incorporated into the Act on Immunity and Privileges in Certain Cases.

- Employees of the Government of the United States performing duties under the Agreement and the Memorandum of Cooperation are not covered by Swedish social insurance. No legislative measures need to be implemented in this respect.
- Family members of employees of the Government of the United States carrying out preclearance screening under the Agreement and who belong to their households, are to be considered to be resident and to work in Sweden only to the extent that this is compatible with what follows from the Agreement and the Memorandum of Cooperation. Provisions on this must be incorporated in the Social Insurance Code.
- The undertakings in the Agreement on privileges regarding taxation are to be implemented by means of the proposed provision in the Act on Immunity and Privileges in Certain Cases. There is no need for additional legislation.
- A new provision is to be added to the Customs Exemption Act (SFS 1994:1547) stating that customs exemption applies to goods declared for release into free circulation for employees of the Government of the United States performing preclearance screening under the Agreement to the extent that follows from the Agreement and the Memorandum of Cooperation. The same is to apply to their accompanying family members who form part of these peoples' households, and for employees of the Government of the United States performing duties under the Memorandum of Cooperation.
- Employees of the Government of the United States performing preclearance screening under the Agreement, their family members, and employees of the Government of the United States performing duties under the Memorandum of Cooperation require a residence permit for their stay in Sweden. Current provisions ought to provide support for granting residence permits to the extent required to all three of the categories of person concerned.
- Preclearance officers, their family members and employees of the Government of the United States performing duties under the

Memorandum of Cooperation are covered by the provisions on work permits in Swedish legislation on foreign aliens. They thus need a work permit in order to work in Sweden. Current provisions ought to provide support for granting all three of the categories of person concerned work permits to the extent required. There is therefore no need for legislation to fulfil the Agreement in these respects.

- According to the Agreement, members of the family forming part of the household of employees of the Government of the United States assigned to preclearance duties shall be exempt from any employment authorization fees in Sweden. This exemption is to be implemented by means of the proposed provision in the Act on Immunity and Privileges in Certain Cases. There is no need for additional legislation.
- Preclearance officers, their family members and employees of the Government of the United States performing duties under the Memorandum of Cooperation will be registered in the Swedish population register if they meet the general requirements of Section 3 of the Population Registration Act.
- Family members forming part of the household of employees of the Government of the United States assigned to preclearance duties under the Agreement will be able to participate free of charge in education at compulsory school, upper secondary school and higher education level in Sweden without the introduction of any particular provisions in this regard.
- There is no need to introduce any specific legislation on issuing ID or other necessary documents for preclearance officers, their accompanying family members and employees of the Government of the United States performing duties under the Memorandum of Cooperation.

## **Migration-related issues (Chapter 15)**

If third country citizens denied entry into the United States at United States preclearance screening at Arlanda Airport seek asylum in Sweden, certain consequences may arise regarding responsi-

bility for these people. According to the terms of reference of the Committee of Inquiry, the inquiry is to analyse the practical consequences of this for Swedish government agencies affected tasked with examining asylum claims, reception and return.

The assessment of the Committee is that the system of preclearance on departure from Sweden will not affect the handling by Swedish government agencies of cases regarding third country citizens denied entry to the United States and who then choose to seek asylum in Sweden. Nor will the distribution of responsibilities between Swedish agencies in these cases be affected by United States preclearance in Sweden. This assessment also applies if the asylum seeker is in the transit area.

## **Information and responsibilities for Swedavia AB (Chapter 16)**

Swedavia AB, which is a limited liability company wholly owned by the Swedish State, owns and runs Arlanda Airport and has a central role under the Agreement and the Memorandum of Cooperation on United States preclearance at Arlanda Airport. According to its terms of reference, the Committee is to analyse the role and responsibilities of Swedavia AB, in legal and operational terms, in implementing and operating the preclearance facility. In this respect the Committee makes the following assessment.

- The obligations of Swedavia AB regarding the separate security screening are to be regulated by legislation. The obligations of Swedavia AB in general under the Agreement and the Memorandum of Cooperation on United States preclearance are encompassed by the company's articles of association. Swedavia AB should be charged with fulfilling these undertakings regarding United States preclearance by means of instructions from its owner.
- Cooperation with the United States authorities is encompassed by the articles of association of Swedavia AB. Cooperation between Swedavia AB and affected Swedish government agencies due to the United States preclearance screening can take place within the remit of existing cooperation.

- It is in the interest of the owner and the operational management to follow up the company's tasks regarding United States preclearance in detail. What is to be followed up and how this is to take place are questions that can be determined by the usual means in dialogue between the owner, i.e. the Swedish State, and the operational management.

## Responsibility for costs (Chapter 17)

### *Costs of United States preclearance in Sweden*

The Agreement states that Swedavia AB is to compensate the United States for the costs incurred by the state as a result of the United States preclearance measures. There is therefore no need to regulate the company's undertakings in this respect in addition to that set out by the Agreement. Should such a need nevertheless arise, it can be met by means of instructions from the company's owner. The issue of whether costs should ultimately be borne by Swedavia AB demands considerations that are beyond the remit of the Committee of Inquiry.

### *The costs of the separate security screening to be carried out immediately before the United States preclearance screening*

Although there is no explicit provision in the Agreement and the Memorandum of Cooperation stating that Sweden is to bear the costs of the separate security screening, a cost liability for Sweden must be considered a natural consequence of the fact that it is Sweden, through Swedavia AB, that is responsible for the screening and carries it out using Swedish personnel. To eradicate all doubt that the responsibilities of Swedavia AB also include the financial responsibility, this needs to be regulated by legislation. This responsibility can be stated in the provision on the company's operational responsibility that the Committee proposes be incorporated in the new Swedish Preclearance Act.

There should be an opportunity for Swedavia AB to pass on the costs of the separate security screening to airlines and thus ultimately to passengers. The costs may be passed on in line with two

models that differ in principle. In the first model, the GAS model, the costs are compulsory and are passed on to the entire passenger collective in line with the same model that applies to the costs of general security screening that all air passengers in Sweden undergo. In the second model, the modified user model, Swedavia AB can pass on all or part of the costs to the airlines that use the United States preclearance facility on departure from Arlanda Airport. The company may also choose to meet all or part of the costs itself. Irrespective of the model chosen, its application must be regulated in legislation.

Based on information from Swedavia AB, the Swedish Transport Agency has judged that the fee per passenger that the Swedish Transport Agency charges airlines would increase by SEK 1.66 – SEK 1.75 from today's SEK 43 if the GAS system also covered the separate security screening.

If the costs were instead allocated in line with the modified user model, in other words only between the airlines that make use of the opportunity to carry out preclearance in Sweden, the Swedish Transport Agency judges that the fee per passenger that would be charged by the airlines for the separate security screening would amount to between SEK 61 and SEK 65 calculated based on fully covering the costs of Swedavia AB. Here, too, the calculation is based on information provided by the company.

Application of the GAS model is conditional upon there being no legal obstacles to allowing the system to also cover the costs of the separate security screening. The fee that would be added for the separate security screening in the GAS system is a tax in the view of the Committee. The reason for this is that the fee would be compulsory for all airlines using Swedish airports, but only the companies that choose to make use of the opportunity for United States preclearance on departure would receive a benefit in return in the form of security screening. It would not be formally or practically possible to design a regulatory framework in which part of the charge paid by the airlines is tax and part is a fee. If the GAS system were to be applied, this would also mean that the majority of the regulatory framework for this part of the charge would need to be incorporated in law due to the provisions of the Instrument of Government. There are therefore legal obstacles to applying the GAS model to the charge for the separate security screening.

In the light of this, the modified user model should be used if the costs of the separate security screening arising for Swedavia AB are to be passed on further to the airlines.

The regulatory system for the modified user model needs to be designed independently from the provisions on the GAS system. However, because both systems have significant similarities, several provisions referring to the GAS system may be used as a template for the modified user model.

The new regulatory framework will be incorporated in the new Swedish Preclearance Act with the associated ordinance proposed by the Committee.

## **Other issues addressed by the Committee (Chapter 18)**

### *The Committee's proposals and the EU Customs Code*

According to the terms of reference, the inquiry is to analyse the relationship with EU law, including customs regulation in EU law, in order to ensure that the proposed statutory provisions do not come into conflict with Sweden's obligations under EU law.

The Committee judges that the Agreement and the Memorandum of Cooperation on air transport preclearance do not conflict with the European Union Customs Code, i.e. Regulation (EU) No 952/2013. Because the Committee submits no proposals for statutory regulation that affect the Customs Code, no conflict with Sweden's obligations under EU law therefore arises.

### *Protection under criminal law for officials exercising public authority*

The Agreement and the Memorandum of Cooperation on United States preclearance on departure from Sweden contain no provisions on protection under criminal law for the preclearance officers and other employees of the government of the United States working in Sweden within the remit of United States preclearance screening in Sweden. Nor do the terms of reference of the inquiry address the issue.

Protection under criminal law in this respect requires legislation. Should the issue of such protection later become relevant, this can



be achieved by means of a special provision in the act proposed to implement the Agreement and the Memorandum of Cooperation. The provision could then be designed such that preclearance officers and employees of the government of the United States carrying out duties under the Memorandum of Cooperation are to be comparable with Swedish government employees in terms of protection under criminal law.

## **Consequences of the Committee's proposals (Chapter 19)**

### *Agencies affected*

The Committee's proposals will result in additional duties for the Swedish Police Authority, Swedish Customs and the Swedish Transport Agency. These agencies probably currently have access to the competence that these duties demand. The costs of some of the duties to be allocated to the Swedish Transport Agency will be covered by income from charges that the agency is able to dispose over. It is judged that the remaining additional costs of the Swedish Transport Agency will be able to be managed within the scope of existing appropriation limits for the agency's tax-funded operations and operations for which fees are charged. The additional charges that may arise for the Swedish Police Authority and Swedish Customs may in the view of the Committee be handled within the scope of existing appropriations. Activities of other agencies are not affected to any material extent by the Committee's proposals.

### *Swedavia AB*

Building up, organising and running the separate security screening for which the company is to have a statutory responsibility under the Committee's proposals is a major undertaking for Swedavia AB. Swedavia AB has the competence and experience to carry out these operations. If Swedavia AB chooses to make use of the opportunity to further pass on the costs of the separate security screening, the company will not incur any additional costs for this security screening.

The other obligations that Swedavia AB has under the Agreement and the Memorandum of Cooperation, such as providing premises for United States preclearance screening and paying the United States' costs of this preclearance screening at the right time, are to be regulated by instructions from the company's owner. These duties will demand resources at Swedavia AB. The additional costs that may arise as a consequence of this can be considered to be part of the cost side in the commercial cost-income calculation to offer United States preclearance on departure from Arlanda Airport.

### *Passengers and other people*

There is a need to inform passengers, and the general public, of the reason for the presence of uniformed personnel of another state at Arlanda airport. Such an information initiative could be coordinated between the Government Offices of Sweden, Swedavia AB and the Swedish Transport Agency. When it comes to passengers, and also those who need access to the preclearance area for other reasons, there is reason to also provide information about the powers of the preclearance officers and the rights that individuals have in Swedish territory. When it comes to employees and other staff employed by Swedavia AB, the company has a particular responsibility for this.

### *The airlines*

Swedavia AB has an opportunity to charge all or part of the cost of the separate security screening, SEK 61–65 per passenger, to the airlines that choose to make use of the opportunity of United States preclearance at Arlanda Airport. The consequence of this proposal for the individual airline firstly depends on whether Swedavia AB chooses to use this opportunity and secondly on whether the airline chooses to pass the cost on to the passenger entirely or in part by raising the ticket price. The Committee is unable to make any definite assumptions on this matter.

Based on previous experience, it can be assumed that airlines will pass on all or part of the cost of this separate security screening,

SEK 61–65 per passenger, to passengers. It is not possible for the Committee to judge how such an additional cost would affect travel.

## **Entry into force and transitional rules (Chapter 20)**

The legislative amendments necessary to implement the Agreement and the Memorandum of Cooperation are to enter into force on the date determined by the Government. There is no need for any transitional provisions either in the new or in the amended legislation proposed by the Committee.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 kap. Allmänna bestämmelser

#### Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som genomför avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och tillhörande samarbetsavtal på Arlanda flygplats.

Lagen är inte tillämplig på kommersiellt gods som transporteras av en resenär eller ett transportföretag.

#### Uttryck i lagen

2 § I denna lag förstås med

*huvudavtalet*: avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten,

*samarbetsavtalet*: samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats och till avtalet hörande bilagorna A och B,

*den amerikanska gränskontrollmyndigheten*: US Customs and Border Protection,

*amerikansk inresekontroll*: det förfarande genom vilket tjänstemän vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten kontrollerar passagerare, gods, luftfartyg och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar till Förenta staterna,

*behöriga flygningar*: för inresekontroll godkända kommersiella reguljära flygningar eller charterflygningar som avgår efter genomförd inresekontroll från kontrollområdet,

*biografisk information*: uppgifter om en persons namn, personnummer eller födelsetid samt adress,

*biometrisk information*: personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen i fråga,

*gods*: personliga tillhörigheter, bagage, varor inklusive djur och växter och varor av djur och växter, kontanter och andra kontanta medel, elektronisk utrustning, elektroniska medier samt handlingar,

*handling*: framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniskt hjälpmedel,

*inresekontrollant*: en tjänsteman vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten eller vid en annan behörig myndighet som har utsetts av Förenta staternas regering att utföra amerikansk inresekontroll i Sverige i den myndighetens ställe,

*kontrollområdet*: det område enligt artikel I.14 i huvudavtalet på Arlanda flygplats inom vilket den amerikanska gränskontrollmyndigheten bedriver sin kontrollverksamhet, och

*resenär*: flygpassagerare eller besättningsmedlem som genomgår amerikansk inresekontroll för inresa eller tillträde till Förenta staterna.

## Kontrollområdet

3 § Beslut om att kontrollområdet ska inrättas fattas av regeringen.

Regeringen fastställer kontrollområdets gränser efter framställning från Transportstyrelsen. Innan regeringen beslutar ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten ges tillfälle att yttra sig.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om mindre justeringar i kontrollområdet.

## Enskildas skyldigheter

4 § Varje person, med undantag för svenska polismän och tulltjänstemän, som kommer in i kontrollområdet ska omedelbart anmäla sig till en inresekontrollant och visa upp det gods som han eller hon har med sig. Resenärer ska därefter genomgå amerikansk inresekontroll.

## Behandling av personuppgifter

5 § Behandling av personuppgifter vid verksamhet enligt huvudavtalet ska ske enligt Förenta staternas lag. Dessutom ska tillämpliga bestämmelser i svensk och EU-rättslig lagstiftning följas.

Personuppgifter som avser enskilda resenärer får inhämtas i kontrollsyfte endast om den som uppgifterna avser har samtyckt till detta.

## 2 kap. Befogenheter

### Allmänna befogenheter

1 § En inresekontrollant som ska genomföra en tjänsteuppgift ska följa det som föreskrivs i denna lag. Uppgiften ska genomföras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.

En åtgärd som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen ska ha stöd i denna lag.

Vid ett ingripande enligt första och andra stycket får sådana hjälpmedel vid våldsanvändning som anges i 3 § användas. Sådana hjälpmedel som avses i 3 § andra stycket får användas enbart i syfte att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person i kontrollområdet.

2 § En inresekontrollant får under sin tjänstgöring i kontrollområdet bära uniform enligt tillämpliga amerikanska föreskrifter.

Om en inresekontrollant rör sig utanför kontrollområdet ska han eller hon kunna styrka sin behörighet och identitet.

**3 §** En inresekontrollant får under sin tjänstgöring i kontrollområdet vara utrustad med följande särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning:

1. batong,
2. handfängsel, och
3. pepparspray (OC-spray).

Inresekontrollanten får också ha tillgång till pistol eller revolver.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att inresekontrollanterna får utrustas även med andra hjälpmedel vid våldsanvändning än de som avses i första stycket.

**4 §** En inresekontrollant får vid genomförande av amerikansk inresekontroll eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet

1. uppmana en person som är misstänkt för brott mot svensk lag eller mot den lagstiftning som avses i 15 § första stycket att stanna kvar i kontrollområdet till dess en svensk polisman eller tulltjänsteman anländer till platsen, och

2. hålla kvar en person som inte följer en uppmaning enligt 1.

Om en inresekontrollant vidtar en åtgärd enligt första stycket, ska Polismyndigheten eller Tullverket underrättas omedelbart. Ett ingripande enligt första stycket 2 får pågå till dess en svensk polisman eller tulltjänsteman övertar genomförandet av ingripandet eller begär att det ska avbrytas.

## **Befogenheter vid genomförande av amerikansk inresekontroll**

**5 §** Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får en inresekontrollant

1. kontrollera personer i kontrollområdet genom att undersöka deras pass och andra identitetshandlingar, bagage, handväskor, handlingar och liknande som de har med sig,

2. inhämta upplysningar och personuppgifter från resenärer enligt 1 kap. 5 §, och

3. undersöka luftfartyg och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar.



6 § Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får en inresekontrollant i kontrollområdet

1. genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka

a) resenärer, för att söka efter föremål som de bär på sig och som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet eller efter föremål som inte lagligen får innehas eller föras in i Förenta staterna och som är gömda på personens kropp, och

b) personer för att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brott mot den lagstiftning som avses i 15 § första stycket och som är gömda på personens kropp, och

2. undersöka personer genom att avlägsna delar av personens klädsel, i syfte att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning om överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket och som är gömda på den undersökta personens kropp eller i personens klädsel.

7 § En inresekontrollant får inte besluta om sådan kroppsbesiktning som innebär att kroppens håligheter undersöks eller att en medicinsk röntgenundersökning ska utföras på en person. Uppkommer behov av en sådan åtgärd ska inresekontrollanten anmäla detta till Polismyndigheten eller Tullverket som ska handlägga frågan.

8 § Gods som har tagits om hand av en inresekontrollant får överlämnas till en svensk polisman eller tulltjänsteman.

9 § En inresekontrollant ska så snart som möjligt rapportera till en svensk polisman eller tulltjänsteman, om det finns anledning att anta

1. att utförsel av varor inte sker i enlighet med svenska utförselbestämmelser, eller

2. att innehavet av varorna är förbjudet enligt svenska bestämmelser.

Polismannen eller tulltjänstemannen ska skyndsamt besluta vilka åtgärder som ska vidtas med varorna och innehavaren av varorna.

10 § Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får Förenta staterna

1. tillfälligt ta hand om egendom i syfte att utreda överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket,
2. besluta om förverkande av egendom, och
3. använda tvångsmedel motsvarande beslag, kvarstad och förvar i syfte att säkerställa verkställigheten av en åtgärd enligt 2.

Första stycket 2 och 3 gäller bara om egendomen lagligen får innehållas i och föras ut ur Sverige eller om svensk polisman eller tulltjänsteman har avstått från att vidta rättsliga åtgärder i anledning av innehavet.

**11 §** En inresekontrollant ska ta till vara bevisning som avser misstänkta överträdelser av svensk lagstiftning och överlämna bevisningen till svenska polismän eller tulltjänstemän.

**12 §** Förenta staterna får besluta om att bevilja eller vägra rese- närer eller transportörer amerikansk inresekontroll efter en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Förenta staterna får, efter genomförd amerikansk inresekontroll, besluta om att vägra resenärer inresa till Förenta staterna eller införsel av egendom i Förenta staterna.

**13 §** En inresekontrollant ska informera Polismyndigheten och Tullverket om en resenär vägras inresa till Förenta staterna.

Resenären och gods som han eller hon för med sig ska överlämnas till Polismyndigheten eller Tullverket om någon av dessa myndigheter begär det.

**14 §** Förenta staterna får ta ut avgifter för inresekontrollen från resenärer och flygbolag.

Förenta staterna får ålägga resenärer och flygbolag böter och avgifter vid överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket om inte svenska myndigheter har inlett ett straffrättsligt förfarande som avser samma gärning.

**15 §** Åtgärder enligt 5, 6, 10, 12 och 14 §§ ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.

En överprövning av en sådan åtgärd som avses i 10 § första stycket 3 ska göras med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning.

## Befogenheter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet

### 16 § Förenta staterna får

1. inhämta biometrisk och biografisk information från varje person som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna, genomföra bakgrundskontroll av dessa personer och bevilja eller neka dem tillträde till kontrollområdet, och

2. efter samråd med Polismyndigheten bevilja tillträde till kontrollområdet för

a) tillfälliga besökare, och

b) anställda vid myndigheter i Förenta staterna som biträder vid inresekontrollen eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

### 17 § En inresekontrollant får

1. uppmana personer som befinner sig i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, uppvisa identitetshandling och besvara frågor om syftet med vistelsen i området, och

2. uppmana en person som obehörigen vistas i kontrollområdet att lämna detta.

18 § En inresekontrollant får kroppsvisitera andra personer än resenärer som befinner sig i kontrollområdet för att söka efter föremål som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet.

En kroppsvisitation enligt första stycket får endast omfatta kläder och annat som personen bär på sig. Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 6 §§ gäller även för en sådan kroppsvisitation.

## Undantag för svenska polismän och tulltjänstemän

19 § Åtgärder som vidtas med stöd av 4 § första stycket, 5 § 1, 6 §, 16 § 1, 17 § 1 och 18 § får inte avse svenska polismän och tulltjänstemän.

### 3 kap. Den särskilda säkerhetskontrollen

1 § Med den särskilda säkerhetskontrollen avses den säkerhetskontroll som en person och det gods som personen har med sig ska genomgå innan tillträde till kontrollområdet medges för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart.

#### Genomförande av den särskilda säkerhetskontrollen

2 § Flygplatsoperatören för Arlanda flygplats har ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen.

#### Undersökning av personer och gods

3 § Den särskilda säkerhetskontrollen ska utföras av säkerhetskontrollanter som godkänts av Transportstyrelsen och förordnats av Polismyndigheten.

4 § Den som genomgår den särskilda säkerhetskontrollen får kroppsvisiteras. Det gods som han eller hon har med sig får också undersökas.

Kroppsvisitationen får utföras med hjälp av tekniska hjälpmedel eller manuellt.

Den som vägrar att låta sig eller sitt gods undersökas får inte passera säkerhetskontrollen.

5 § Kroppsvisitation med hjälp av tekniska hjälpmedel av en kvinna får utföras och bevittnas av en man.

Manuell kroppsvisitation av en kvinna får utföras och bevittnas endast av en annan kvinna. En sådan kroppsvisitation, som enbart innebär att ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får dock utföras och bevittnas av en man.

Manuell kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Kroppsvisitationen ska ske i vittnes närvaro, om den som undersöker eller den som ska undersökas begär det och det kan ske utan större besvär.

6 § Protokoll ska föras och bevis utfärdas om en gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.

7 § Personer eller medförda föremål som inte godkänns i den särskilda säkerhetskontrollen ska hänvisas till en polisman.

### **Avgift för den särskilda säkerhetskontrollen**

8 § Flygplatsoperatörens kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen får täckas helt eller delvis av en avgift. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar de avresande passagerarna med ett lika stort belopp för varje passagerare på en behörig flygning.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

10 § Flygplatsoperatören ska lämna underlag för beräkningen av avgiften. Underlaget ska lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.

### **Tystnadsplikt**

12 § Den som i sin anställning eller sitt uppdrag tar del av en uppgift om den särskilda säkerhetskontrollen får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgiften om den är av sådant slag att sekretess enligt 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) skulle gälla för uppgiften. Tystnadsplikten gäller även efter avslutad anställning eller uppdrag.

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## Tillsyn

13 § Transportstyrelsen utövar tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

## 4 kap. Bemyndiganden

### Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om förvaring, transport och försäljning av den amerikanska gränskontrollmyndighetens skjutvapen och ammunition.

### Den särskilda säkerhetskontrollen

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de frågor som behandlas i följande artiklar i samarbetsavtalet:

1. artikel V om standarder för säkerhetskontroller,
2. artikel VI.A om standarder för säkerhetskontrollanter,
3. artikel VII om metoder för säkerhetskontroller,
4. artikel VIII om utrustning för säkerhetskontroller, och
5. artikel IX om metoder för säkerhetskontroller av medförd egendom.

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## **1.2 Förslag till förordning (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Allmänna bestämmelser**

1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

### **Uttryck i förordningen**

2 § Uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

### **Kontrollområdet**

3 § Transportstyrelsen får, efter att ha gett den amerikanska gränskontrollmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och flygplatsoperatören för Arlanda flygplats tillfälle att yttra sig, besluta om mindre justeringar i kontrollområdet.

### **Samverkan**

4 § Polismyndigheten och Tullverket ska samverka med den amerikanska gränskontrollmyndigheten i fråga om den amerikanska inresekontrollen. Andra berörda myndigheter ska ges tillfälle att delta i denna samverkan.

### **Befogenheter**

5 § Polismyndigheten får, efter en begäran från den amerikanska gränskontrollmyndigheten, besluta att inresekontrollanterna får utrustas med andra särskilda hjälpmedel än de som framgår av

2 kap. 3 § första stycket lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Endast om det finns särskilda skäl får Polismyndigheten medge att inresekontrollanterna utrustas med sådana särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman inte får använda.

### **Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition**

6 § Den amerikanska gränskontrollmyndigheten ska hantera skjutvapen och ammunition på ett sätt som är betryggande från säkerhetsynpunkt.

En förteckning ska föras över vapnen och ammunitionen. Vapnen och ammunitionen ska inventeras årligen.

Förteckningen och resultatet av inventeringen ska överlämnas till Polismyndigheten.

7 § Om ett skjutvapen eller ammunition har förlorats, ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten omedelbart anmäla detta till Polismyndigheten.

8 § Skjutvapen och ammunition ska förvaras på ett sådant sätt att det inte finns risk för att någon obehörig kommer åt vapnen eller ammunitionen eller att de på annat sätt går förlorade.

Vapnen och ammunitionen ska förvaras i låsta utrymmen inom kontrollområdet.

9 § Vid transporter av skjutvapen och ammunition ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten vidta de åtgärder och iaktta den försiktighet som fordras för att förebygga eller hindra att vapnen eller ammunitionen blir åtkomliga för obehöriga eller på annat sätt går förlorade eller orsakar skada.

10 § Skjutvapen eller ammunition som inte längre behövs för verksamheten eller som har blivit obrukbara får inte säljas inom Sverige.



## Den särskilda säkerhetskontrollen

### Föreskrifter om den särskilda säkerhetskontrollen

11 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om de frågor som behandlas i följande artiklar i samarbetsavtalet:

1. artikel V om standarder för säkerhetskontroller,
2. artikel VI.A om standarder för säkerhetskontrollanter,
3. artikel VII om metoder för säkerhetskontroller,
4. artikel VIII om utrustning för säkerhetskontroller, och
5. artikel IX om metoder för säkerhetskontroller av medförd egendom.

### Avgift för den särskilda säkerhetskontrollen

12 § Transportstyrelsen fastställer avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.

13 § Avgiften enligt 12 § ska beräknas och fastställas för ett år i taget. Den får justeras oftare om det finns synnerliga skäl.

Ett beslut om avgiften ska meddelas och kungöras minst två månader innan det träder i kraft om inte synnerliga skäl talar för en kortare period.

Sådana synnerliga skäl som åberopas i beslut med stöd av denna paragraf ska framgå av beslutet.

14 § Flygplatsoperatören ska lämna det underlag som behövs för beräkningen av avgiften enligt 12 § till Transportstyrelsen.

15 § Flygplatsoperatören ska, i enlighet med kostnadsunderlag som godkänts av Transportstyrelsen, ersättas regelbundet under året för kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen.

Slutlig reglering ska ske mot fastställda skäliga kostnader för de kontroller som har utförts på Arlanda flygplats.

Transportstyrelsen ska göra avräkning, efter att ha gett flygplatsoperatören tillfälle att yttra sig.

16 § Kostnaderna för förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen bör täckas av den avgiften och ska ingå i

underlaget för beräkningen och fastställandet av avgiften. Dessa kostnader får dock inte ingå i underlaget till högre del än en procent av avgiften.

17 § Transportstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.

### **Avgifter för tillsyn**

18 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110)

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 5 kap. 5 a,  
dels att 6 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 kap.

##### 5 a §

*Familjemedlemmar till tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige och som ingår i dessa personers hushåll ska anses vara bosatta i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten.*

#### 6 kap.

##### 5 §

Arbete som utförs av en person som tillhör en annan stats beskickning eller karriärkonsulat ska anses som arbete i Sverige endast om det är förenligt med bestämmelserna om immunitet och privilegier i de konventioner som anges i 2 och 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Detta gäller även en sådan persons privat tjänare.

Ett sådant arbete som medför att en person på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska anses som arbete i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen.

*Arbete som utförs av familjemedlemmar som ingår i samma hushåll som tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige ska anses som arbete i Sverige endast om det är förenligt med vad som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska införas en ny paragraf, 4 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *4 b §*

*Immunitet och privilegier ska gälla i den utsträckning som anges i avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats för*

*1. amerikanska tjänstemän vid US Customs and Border Protection eller annan behörig myndighet i dess ställe som utför amerikansk inresekontroll i Sverige,*

*2. medföljande familjemedlemmar som ingår i dessa personers hushåll, och*

*3. amerikanska tjänstemän vid Transportation Security Agency, som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet.*

*Officiella arkiv och handlingar, inbegripet elektroniska filer och dokument som tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll*

*använder när de arbetar i kontrollområdet på Arlanda flygplats ska åtnjuta okränkbarhet i den omfattning som följer av avtalen. Detsamma ska gälla sådana arkiv och handlingar som tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet använder i samband med fullgörande av uppgifter enligt samarbetsavtalet.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska införas en ny paragraf, 6 c §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 c §

*Tillstånd enligt 6 § första stycket behövs inte för den amerikanska gränskontrollmyndigheten som med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten är verksam på Arlanda flygplats för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnen vilka myndigheten fört in eller låtit föra in i landet.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.

*dels* att det i ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse,  
*dels* att 6 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *4 a §*

*Tullfrihet gäller för varor som deklarerats för övergång till fri omsättning i den utsträckning som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats för*

*1. tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige,*  
*2. medföljande familjemedlemmar som tillhör dessa personers hushåll, och*

*3. amerikanska tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet.*



6 §<sup>1</sup>

Tullfrihet i fall som avses i 4 och 5 §§ bortfaller om varorna efter införseln används i strid med de för tullfriheten gällande reglerna. I sådana fall ska detta utan dröjsmål anmälas för Tullverket och tullen för varan betalas.

Tullfrihet i fall som avses i 4–5 §§ bortfaller om varorna efter införseln används i strid med de för tullfriheten gällande reglerna. I sådana fall ska detta utan dröjsmål anmälas för Tullverket och tullen för varan betalas.

Detta gäller dock inte om mer än fem år förflutit från den dag då tulldeklarationen ingavs till Tullverket till den dag varan får annan användning. Regeringen får föreskriva om kortare tid för vissa varor.

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:262.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 kap.

#### 1 §<sup>2</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om

a) att denna lag eller vissa föreskrifter i lagen ska tillämpas även i fråga om andra föremål än sådana som anges i 1 kap. 2 och 3 §§, om föremålen är särskilt ägnade att användas vid brott mot någons liv, hälsa eller personliga säkerhet,

b) att anslagsenergin eller utgångshastigheten hos en projektil från ett skjutvapen ska understiga ett visst värde eller att vapnet ska vara konstruerat på ett visst sätt för att vapnet ska anses vara effektbegränsat enligt 2 kap. 1 §,

c) att bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § inte ska gälla innehav av skjutvapen som lämnats över från staten till

– statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,

– den som för statens räkning tillverkar krigsmateriel, eller

– frivilliga försvarsorganisationer,

d) att tillstånd ska krävas för överföring av skjutvapen eller ammunition från Sverige till ett annat land,

e) att den som avser att föra ut ett skjutvapen från Sverige eller lånar ut ett skjutvapen till någon som är fast bosatt i ett annat land och inte ska använda vapnet endast i Sverige, ska anmäla detta till Polismyndigheten,

f) att denna lag inte ska gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige eller vid resa för tjänste-

f) att denna lag inte ska gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige eller vid resa för tjänste-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2015:335

ändamål genom Sverige, *och*  
g) storleken på de avgifter  
som får tas ut enligt 2 kap. 19 §.

ändamål genom Sverige,  
g) storleken på de avgifter  
som får tas ut enligt 2 kap. 19 §,  
*och*

*h) att bestämmelserna om till-  
stånd i 2 kap. 1 § första stycket  
inte ska gälla*

*– skjutvapen och ammunition  
som innehas av en amerikansk  
inresekontrollant som med stöd av  
avtalet av den 4 november 2016  
mellan Sveriges regering och  
Amerikas förenta staters regering  
om amerikansk inresekontroll inom  
luftfarten tjänstgör på Arlanda  
flygplats, och*

*– skjutvapen och ammunition  
som förs in till Sverige för att  
användas av en amerikansk in-  
resekontrollant som med stöd av  
det nämnda avtalet tjänstgör på  
den flygplatsen.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

## 1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 §<sup>3</sup>

Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

*Ytterligare bestämmelser om luftfartsskydd finns i lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.*

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2010:99.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §<sup>4</sup>

I fråga om föremål som omfattas av denna förordning ska i tillämpliga delar gälla det som föreskrivs om skjutvapen i 1 kap. 8 §, 1 a kap. 7 §, 2 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 14 och 15 §§, 10 kap. 1 och 2 §§ *samt* 11 kap. 2 § f vapenlagen (1996:67) *och* 2 kap. 6 och 11 §§ *samt* 3 kap. 1 § första stycket *och* 2 § vapenförordningen (1996:70).

I fråga om föremål som omfattas av denna förordning ska i tillämpliga delar gälla det som föreskrivs om skjutvapen i 1 kap. 8 §, 1 a kap. 7 §, 2 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 14 och 15 §§, 10 kap. 1 och 2 §§ *och* 11 kap. 2 § f *och* b vapenlagen (1996:67) *samt* 2 kap. 6 och 11 §§, 3 kap. 1 § första stycket *och* 2 § *och* 4 kap. 6 § vapenförordningen (1996:70).

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:1142.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §<sup>5</sup>

Utförsel av krigsmateriel som inte omfattas av föreskrifterna i 9, 11 eller 14 § ska anmälas till Tullverket under helgfri måndag–fredag och senast 48 timmar innan utförseln är planerad att genomföras. Den del av tidsfristen som infaller under lördag, söndag eller annan helgdag ska inte räknas in i fristen.

*En anmälan enligt första stycket behöver inte göras om ett generellt tillstånd enligt 2 § och 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel har meddelats för utförseln.*

*En anmälan enligt första stycket behöver inte göras*

*– om ett generellt tillstånd enligt 2 § och 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel har meddelats för utförseln, eller*

*– om utförseln omfattas av undantaget i 6 c § den lagen.*

Tullverket får i enskilda fall medge undantag från första stycket, om det finns särskilda skäl för det.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2012:403.

## 1.11 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenförordningen (1996:70) dels att 2 kap. 2 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 2 §<sup>6</sup>

Krav på tillstånd enligt 2 kap. 1 § första stycket vapenlagen (1996:67) gäller inte skjutvapen som har överlämnats från staten till

1. statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten eller polisen, om de är skyldiga att inneha vapnet för tjänsten, eller

2. organisationer som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och deras läns- och lokalavdelningar.

Tillstånd för innehav av start- eller signalvapen krävs inte för

a) Sveriges Riksidrottsförbund och förbund och föreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet,

b) Svenska Brukshundklubben och Svenska Kennelklubben och klubbar som är anslutna till dessa organisationer, och

c) flygplatsoperatör som driver flygplats där personal utövar flygtrafikledningstjänst.

*Skjutvapen och ammunition som förs in till Sverige för att användas av amerikanska tjänstemän som tjänstgör på Arlanda flygplats med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten undantas enligt 11 kap. 1 § h vapenlagen*

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2014:1361.

*(1996:67) från lagens bestämmelser om tillstånd för innehav av skjutvapen och ammunition.*

#### 4 kap.

##### 6 §

*Skjutvapen och ammunition som förs in till Sverige för att användas av amerikanska tjänstemän som tjänstgör på Arlanda flygplats med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten undantas enligt 11 kap. 1 § h vapenlagen (1996:67) från lagens bestämmelser om tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition.*

---

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 14 juli 2016 (dir. 2016:69). Direktiven finns i *bilaga 1*.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur de bilaterala avtalen med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats, alltså det som med en amerikansk term kallas preclearance, ska genomföras i svensk rätt och lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget har ingått att på ett uttömmande sätt analysera alla frågor som är relevanta för att den amerikanska inresekontrollen ska kunna utföras på flygplatsen i enlighet med avtalen. Utredningens uppdrag har omfattat bl.a. frågor om amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium, enskildas rättssäkerhet, sekretess, dataskydd, immunitet och privilegier samt finansiering av vissa åtgärder.

### 2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft tre möten, varav ett tvådagars seminarium, med experterna och bedrivit sitt arbete i nära samarbete med dem.

Samråd med och inhämtande av uppgifter från Swedavia AB, Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Tullverket har skett genom utredningens experter. Samråd med Datainspektionen har skett när det gäller frågor om dataskydd.

Genom Transportstyrelsen har utredningen inhämtat information om hur irländska myndigheter genomfört det landets avtal med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll.

Utredaren har träffat företrädare för Scandinavian Airlines AB som framfört bolagets syn på frågor med anknytning till utredningens uppdrag. Mötet genomfördes på företagets begäran.

Utredningen har översiktligt följt utvecklingen när det gäller För-  
enta staternas förhandlingar om amerikansk inresekontroll med andra stater.

### 2.3 Avgränsningar

De ingångna avtalen har varit utgångspunkten för utredningens arbete. I uppdraget har inte ingått att föreslå ändringar i grundlag.

Utredningens överväganden och förslag avser rättsläget den 1 juni 2017 om inte annat anges.

### 2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 21 kapitel och fem bilagor.

I kapitel 1 finns utredningens förslag till en ny lag och en ny förordning om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige samt till följdändringar i vissa andra författningar.

I kapitel 2 beskrivs utredningens uppdrag och arbete samt vissa avgränsningar av utredningsarbetet.

I kapitel 3 redovisas vad amerikansk inresekontroll vid utresa, dvs. preclearance, är och hur den går till i praktiken. Vidare lämnas en översikt över de svenska avtalen med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll vid utresa. Slutligen beskrivs de avtal om detta som Förenta staterna har ingått med vissa andra länder.

Kapitel 4 innehåller några utgångspunkter för utredningens arbete, bl.a. terminologiska frågor, former för införlivande av avtalen om amerikansk inresekontroll i svensk rätt och prövning av tolkningsfrågor.

Enligt regeringsformen krävs att riksdagen godkänner avtalen för att de ska bli gällande. Denna fråga behandlas i kapitel 5.

I kapitel 6 redovisas utredningens överväganden om den nya lag som behöver införas för att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll.

Ett genomförande av avtalen förutsätter att myndighetsutövning överläts till Förenta staterna. I kapitel 7 redovisas förslag till hur denna fråga bör regleras.

Enligt huvudavtalet om amerikansk inresekontroll ska enskilda tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige, och enligt avtalet gäller svensk lagstiftning, inklusive Europakonventionen om mänskliga rättigheter, inom det område på Arlanda flygplats där kontrollen genomförs. I kapitel 8 redovisas hur dessa förutsättningar ska säkerställas.

Avtalen förutsätter att en rad praktiska frågor regleras rättsligt. Frågor om de amerikanska tjänstemännens tillgång till skjutvapen och annan utrustning regleras i kapitel 9. I kapitel 10 finns bestämmelser om samarbete mellan svenska brottsbekämpande myndigheter och Förenta staterna.

En viktig del i den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats är den särskilda säkerhetskontroll som resenärerna ska gå igenom som ett led i inresekontrollen. Denna säkerhetskontroll, som är en del av luftfartsskyddet, behandlar utredningen i kapitel 11.

Samarbetet mellan svenska och amerikanska myndigheter, främst när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen, aktualiserar frågan om sekretess. Frågan om nuvarande regler om sekretess är tillräckliga eller om ytterligare lagstiftning behövs behandlas i kapitel 12.

Enligt direktiven ska utredningen analysera förhållandet mellan huvudavtalet om amerikansk inresekontroll och den nya EU-rättsliga regleringen om dataskydd. Detta för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Utredningens överväganden i denna fråga redovisas i kapitel 13.

De amerikanska tjänstemän som arbetar inom den amerikanska inresekontrollen i Sverige, liksom deras familjemedlemmar, ska enligt avtalen vara tillförsäkrade immunitet och privilegier i varierande omfattning. I kapitel 14 redovisas hur detta ska säkerställas rättsligt.

En person som inte är medborgare i ett EU-land och som nekas inresa till Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats, kan då komma att söka asyl i Sverige. Enligt direktiven ska utredningen analysera de praktiska konsekvenserna av detta för berörda myndigheter som har till uppgift att hantera asylprövning, mottagande och återvändande. I kapitel 15 redovisas utredningens bedömning av denna fråga, liksom några andra migrationsrättsliga frågor som kan aktualiseras.

Den svenska ägaren av Arlanda flygplats, Swedavia AB, har en nyckelroll när det gäller att operativt genomföra och driva den ame-

rikanska inresekontrollen på den flygplatsen. Den roll och det ansvar som Swedavia AB har, liksom den om hur detta rättsligt ska regleras, behandlas i kapitel 16.

Frågan om ansvaret för de svenska kostnaderna för den amerikanska inresekontrollen behandlas i kapitel 17. Fokus läggs på kostnaderna för den särskilda säkerhetskontroll som ska utföras i anslutning till den amerikanska inresekontrollen.

I kapitel 18 redovisas två frågor. Den ena, som anges i utredningens direktiv, gäller hur den amerikanska inresekontrollen förhåller sig till tullregleringen inom EU. Den andra, som inte särskilt anges i direktiven, gäller straffrättsligt skydd för den amerikanska kontrollpersonalen i deras myndighetsutövning och det allmännas skadeståndsskyldighet för skada som de vållar genom fel eller försummelse vid myndighetsutövningen.

En konsekvensanalys av utredningens förslag finns i kapitel 19. I kapitel 20 redovisas ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Kapitel 21 innehåller en författningskommentar.

Det finns fem bilagor till betänkandet:

- bilaga 1, utredningens direktiv,
- bilaga 2, huvudavtalet,
- bilaga 3, samarbetsavtalet med bilagor,
- bilaga 4, bolagsordningen för Swedavia AB, och
- bilaga 5, jämförelsetabell huvudavtal – författningsförslag.

## 3 Amerikansk inresekontroll i Sverige och andra länder

### 3.1 Inledning

Avtalen mellan Sverige och Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats undertecknades i november 2016 respektive mars 2017. I det här kapitlet redovisas en kort sammanfattning av avtalen, se avsnitt 3.3. Utförligare beskrivningar av avtalens innehåll finns i de avsnitt där den aktuella avtalsbestämmelsen behandlas.

För att sätta in dessa avtal i ett sammanhang inleds dock det här kapitlet med ett avsnitt som beskriver vad amerikansk inresekontroll är, se avsnitt 3.2.

I avsnitt 3.4 beskrivs de avtal om amerikansk inresekontroll som Förenta staterna har ingått med vissa andra länder, med särskilt fokus på Irland och Kanada.

I avsnitt 3.5 beskrivs hur den amerikanska inresekontrollen går till i praktiken på de irländska flygplatserna Shannon Airport och Dublin Airport.

### 3.2 Vad är preclearance?

Amerikansk inresekontroll på en annan stats territorium, dvs. *pre-clearance*, innebär att tjänstemän från den amerikanska gränskontrollmyndigheten US Customs and Border Protection, som är en del av Department of Homeland Security, utför gräns-, tull- och jordbrukskontroller enligt amerikansk lagstiftning i samband med avresa från ett annat land i stället för vid ankomsten till Förenta staterna.

På flygplatser föregås den amerikanska inresekontrollen av en säkerhetskontroll som genomförs enligt amerikanska normer, men av flygplatsoperatörens personal. Efter utförda kontroller kan flyg

sedan i princip behandlas som inrikesflyg när de ankommer till Förenta staterna. För flyg eller passagerare som inte varit föremål för amerikansk inresekontroll på utreseorten sker själva inresekontrollen på plats i Förenta staterna.

Samarbete om preclearance inleddes 1952 mellan Förenta staterna och Kanada. Efter det har ytterligare fem länder tillkommit: Aruba, Bahamas, Bermuda, Förenade arabemiraten och Irland. För närvarande finns kontrollanläggningar på 15 flygplatser i dessa länder, varav Kanada har åtta anläggningar, Bahamas och Irland har två vardera medan Aruba, Bermuda och Förenade arabemiraten har varsin. Se vidare avsnitt 3.4.

Förenta staterna har en ambition att fler länder ska införa amerikansk inresekontroll. Under 2015 inleddes därför processen att införa sådan inresekontroll på utvalda flygplatser i ytterligare tio länder, nämligen Belgien, Dominikanska republiken, Japan, Nederländerna, Norge, Spanien, Storbritannien, Sverige och Turkiet. För Sveriges del föregicks processen av en intresseanmälan från Swedavia AB. Under 2016 har det åter varit möjligt för länder som vill införa amerikansk inresekontroll att göra en intresseanmälan till US Customs and Border Protection. Nio länder, däribland Island och Italien, vilka representerar elva flygplatser, anmälde sitt intresse. Processen med dessa länder inleddes i november 2016. Dominikanska republiken har i december 2016 ingått avtal med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på en av sina flygplatser.

Främst sker amerikansk inresekontroll på flygplatser, men på en plats förekommer också sådan inresekontroll som avser färjetrafik mellan Förenta staterna och Kanada. Mellan Förenta staterna och Kanada finns sedan 2015 ett avtal som möjliggör preclearance avseende såväl luftfart som vägtrafik, järnvägstrafik och sjöfart. Detta avtal bedöms träda i kraft under 2017.

### **3.3 Avtalen mellan Sverige och Förenta staterna – en översikt**

#### **3.3.1 Inledning**

I juni 2015 överlämnade US Customs and Border Protection ett avtalsutkast angående amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats för inresa till Förenta staterna till Justitiedepartementet.

Motsvarande avtal överlämnades även till nio andra länder, se avsnitt 3.2.

Därefter överlämnade den amerikanska myndigheten Transportation Security Administration ett utkast till samarbetsavtal, Memorandum of cooperation, om luftfartsskydd med tillhörande bilagor till Sverige.

Huvudavtalet om amerikansk inresekontroll undertecknades den 4 november 2016 och samarbetsavtalet om luftfartsskydd den 31 mars 2017. Båda avtalen undertecknades på engelska. Frågan om översättning av avtalen berörs i avsnitt 4.4.

I de följande två avsnitten redovisas en kort sammanfattning av huvudavtalet, se avsnitt 3.3.2 respektive samarbetsavtalet, se avsnitt 3.3.3.

### 3.3.2 Huvudavtalet

Huvudavtalet innehåller tolv artiklar. Det har i nuläget inga bilagor. Avtalet finns i *bilaga 2* till betänkandet.

I ingressen betonas att preclearance underlättar resandet från Sverige till Förenta staterna samtidigt som båda parternas säkerhet stärks.

Avtalets första artikel, artikel I, innehåller definitioner av 22 relevanta begrepp, exempelvis preclearance och preclearance area, dvs. kontrollområde. Det framgår att avtalet endast omfattar kommersiellt flyg. Privatflyg och militärflyg är uttryckligen undantagna från avtalets tillämpningsområde. Frågan om definitioner behandlas i avsnitt 6.4.2.

I artikel II finns bestämmelser som tydliggör avtalets syfte och som avgränsar avtalets tillämpningsområde. Det sägs bl.a. att avtalet endast gäller för Arlanda flygplats och att det inte är tillämpligt på fraktgods. Det sägs också att avtalet inte innebär några inskränkningar i de rättigheter som enskilda har enligt den svenska eller amerikanska författningen eller annan nationell lagstiftning samt för Sveriges del enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Frågan om enskildas rättssäkerhet behandlas i kapitel 8. Det sägs vidare i artikeln att svensk lagstiftning alltid ska gälla i kontrollområdet, såvida inte något annat tillåts eller framgår av avtalet.

Därefter följer mer detaljerade bestämmelser om Sveriges skyldigheter och befogenheter i artikel III. Artikeln behandlas i kapitlen 7, 9, 10 och 11.

Bestämmelser om Förenta staternas skyldigheter och befogenheter finns i artikel IV. Artikeln behandlas i kapitlen 7 och 10.

Flygplatsoperatörens, dvs. Swedavia AB, uppgifter beskrivs i artikel V. Denna fråga behandlas i kapitel 16.

I artikel VI finns bestämmelser om immunitet och privilegier för amerikanska tjänstemän. Frågan behandlas i kapitel 14.

Bestämmelser om tillämplig lagstiftning och jurisdiktion finns i artikel VII. Här framgår bl.a. vilken amerikansk lagstiftning som får tillämpas av Förenta staterna vid inresekontroll och vilka åtgärder som får vidtas av amerikanska och svenska tjänstemän för att säkerställa att lagstiftningen följs. Artikeln behandlas i kapitlen 7, 8, 10 och 18.

Bestämmelser om rutiner i förhållande till de deltagande flygbolagen finns i artikel VIII. Denna fråga berörs i kapitlen 11 och 16.

Kostnadsfrågan regleras närmare i artikel IX. Frågan behandlas i kapitlen 16 och 17.

Artikel X innehåller bestämmelser om samråd mellan parterna. Artikeln behandlas i kapitel 10.

Avtalet avslutas med regler om ikraftträdande i artikel XI, se kapitel 20, och om eventuella ändringar i avtalet i artikel XII.

### 3.3.3 Samarbetsavtalet

Samarbetsavtalet om luftfartsskydd har ingåtts med stöd av artikel III.3 i huvudavtalet. Avtalet består av 17 artiklar och två bilagor, A och B. Avtalet finns som *bilaga 3* till betänkandet.

Samarbetsavtalet innehåller främst bestämmelser om standarder, rutiner och teknisk utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen på Arlanda flygplats (artiklarna V–IX). Där finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om sekretess för uppgifter som lämnas mellan parternas behöriga myndigheter (artikel XIII och bilaga A). Avtalet innehåller också en bestämmelse om operativ utvärdering av det civila luftfartsskyddet vid flygplatsen (artikel X och bilaga B). Det finns också bestämmelser om fördelning av kostnader mellan de behöriga myndigheterna (artikel XII) och om immunitet och privilegier (artikel XIV).



Samarbetsavtalets bestämmelser behandlas närmare i kapitlen 11, 12, 14 och 16.

## 3.4 Avtalen med övriga länder

### 3.4.1 Inledning

Överenskommelser om amerikansk inresekontroll har ingåtts i form av bilaterala avtal mellan Förenta staterna och sex andra länder. Dessa är Aruba, Bahamas, Bermuda, Förenade arabemiraten, Irland och Kanada.

**Aruba.** Med Aruba ingicks ett avtal om amerikansk inresekontroll mellan Förenta staterna och Nederländerna 1994. Avtalet föregicks av ett avtal 1987 om begränsad inresekontroll, s.k. preinspection. Avtalet om amerikansk inresekontroll ändrades 2008. Efter ändringen, som trädde i kraft den 7 januari 2009, omfattar avtalet både kommersiellt flyg och privatflyg.

**Bahamas.** Förenta staterna och Bahamas ingick ett avtal om amerikansk inresekontroll 1974. Avtalet har i nationell lagstiftning kompletterats med *United States of America and The Bahamas Preclearance Agreement Act* från 1978.

**Bermuda.** Förenta staterna och Bermuda ingick ett avtal om amerikansk inresekontroll 1974. Ett nytt avtal undertecknades 2009, men det har ännu inte trätt i kraft. I nationell lagstiftning regleras frågan om immunitet och privilegier för amerikanska inresekontrollanter.

**Förenade arabemiraten.** Förenta staterna och Förenade arabemiraten ingick ett avtal om amerikansk inresekontroll 2013.

**Irland.** Mellan Förenta staterna och Irland slöts ett avtal om inresekontroll 2008. Avtalet föregicks av ett avtal 1986 om begränsad inresekontroll, s.k. preinspection. I irländsk lagstiftning har den amerikanska inresekontrollen reglerats i *Aviation (Preclearance) Act* från 2009. Preinspection reglerades i *Air Navigation and Transport (Preinspection) Act* från 1986. Den författningen upphävdes av 2009 års författning. Till 2009 års *Act* har fyra kompletterande s.k. regulations utfärdats.

Med anledning av den oro som uttrycktes över den exekutiva order som den amerikanske presidenten utfärdade den 27 januari 2017, benämnd skydd mot utländska terroristers inresa i Förenta staterna, begärde det irländska parlamentet att berörda departement skulle

granska den amerikanska inresekontrollen på de två flygplatserna Dublin Airport och Shannon Airport. Granskningsrapporten överlämnades till regeringen under februari månad 2017. I ett skriftligt svar till parlamentet den 22 mars 2017 har den irländske ministern för transporter, turism och idrott redovisat regeringens bedömning att tillämpningen av amerikansk inresekontroll i Irland inte medför någon risk för att Irland bryter mot de europeiska eller internationella förpliktelser som landet har när det gäller mänskliga rättigheter, inklusive de som avser avlägsnande och asylrätt för den som önskar söka internationellt skydd i Irland. Den irländska regeringen har mot denna bakgrund förklarat att den amerikanska inresekontrollen på de två flygplatserna ska fortsätta, se följande länk till Oireachtas, det irländska parlamentet:

<http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/dail2017032200062?opendocument>.

**Kanada.** Samarbetet mellan Förenta staterna och Kanada om inresekontroll (fr. *précontrôle*) inleddes redan 1952, men formaliserades genom ett avtal först 1974, vilket ersattes av ett nytt avtal 2001. I mars 2015 undertecknades ett nytt avtal mellan Förenta staterna och Kanada. Avtalet godkändes av den amerikanska kongressen i december 2016, men i Kanada pågår ännu ratificeringsprocessen. Det nya avtalet har därför inte trätt i kraft ännu. I kanadensisk lagstiftning har den amerikanska inresekontrollen reglerats i *Air Transport Preclearance Act* från 1974 och *Preclearance Act* från 1999. Till 1999 års *Act* har fyra kompletterande s.k. regulations utfärdats. Med anledning av det nya avtalet mellan Förenta staterna och Kanada pågår arbetet med en ny lag om inresekontroll i det kanadensiska parlamentet.

Innehållsmässigt skiljer sig de olika avtalen i viss utsträckning åt. Det kan exempelvis gälla i fråga om vilka flyg som omfattas och om de amerikanska inresekontrollanternas befogenheter.

I de följande två avsnitten kommer bestämmelserna som avser Kanada, se avsnitt 3.4.2, och Irland se avsnitt 3.4.3, att beskrivas närmare. Dessa länder har valts dels för att samarbetet mellan Förenta staterna och Kanada var först och är mest omfattande vad gäller antalet platser och resande, dels för att Irland, liksom Sverige, är medlem i EU.

### 3.4.2 Regelverket i Kanada

#### 2001 års avtal mellan Kanada och Förenta staterna

Avtalet undertecknades den 18 januari 2001 i Toronto, Kanada, i två original på engelska och franska språken. Båda texterna ska äga lika giltighet. Det trädde i kraft den 2 maj 2003. Texten i det här avsnittet är baserad på den engelska versionen av avtalet.

Avtalet består av 13 artiklar, fem bilagor och ett godkänt protokoll. I ingressen till avtalet betonas bl.a. dess ömsesidiga natur, reciprocal nature. Avtalet möjliggör m.a.o. inte bara amerikansk inresekontroll i Kanada, utan också kanadensisk inresekontroll i Förenta staterna. Det är dock en möjlighet som ännu inte har utnyttjats av Kanada.

Avtalets första artikel, Article I, innehåller definitioner av 15 relevanta uttryck, exempelvis preclearance och preclearance area. Det framgår av avtalet att det endast omfattar kommersiellt flyg. Privatflyg är uttryckligen undantaget från avtalets tillämpningsområde.

I Article II finns bestämmelser om utformningen av kontrollområdet och tillämplig lagstiftning.

Av Article III och Annex IV framgår vilka platser inresekontroll fanns på när avtalet ingicks och vilka ytterligare platser som kan komma i fråga för sådan kontroll samt vilka krav dessa platser ska uppfylla för att inresekontroll ska inrättas.

Därefter följer bestämmelser om värdlandets skyldigheter i Article IV och om det kontrollerande landets skyldigheter och befogenheter i Article V. Av Article IV (2) framgår att värdlandet ska se till att det finns lämpligt polisiärt stöd till det kontrollerande landets inresekontrollanter. Formerna för detta stöd utvecklas i Annex II.

Article VI innehåller bestämmelser om informationsutbyte som rör transitpassagerare. I Annex III framgår vilka uppgifter som får utbytas. Flygplatsmyndigheternas roll beskrivs i Article VII.

Bestämmelser om villkoren för flygtransportörernas medverkan i inresekontrollen finns i Article VIII, där framgår bl.a. att avtalet inte är tillämpligt på fraktbolag. Kostnadsfrågan regleras i Article IX.

I Article X och XI finns bestämmelser om immunitet och privilegier för inresekontrollanter. Article XII gäller samråd mellan parterna. Grundprincipen är att lokala frågor i första hand ska lösas lokalt. Avtalet avslutas med bestämmelser om ikraftträdande i Article XIII.

## Preclearance Act 1999

Författningen, som genomför avtalen med Förenta staterna, antogs av det kanadensiska parlamentets överhus den 28 april 1999 och av underhuset den 4 juni det året. Författningen kan jämföras med en svensk lag och kommer fortsättningsvis att benämnas lag.

Lagen har publicerats i den kanadensiska författningssamlingen, Statutes of Canada (S.C.) (*fr.* Lois du Canada [L.C]), under beteckningen S.C. 1999, c. 20 (*fr.* L.C. 1999, ch. 20). Texten i det här avsnittet är baserad på den engelska versionen av lagen.

Lagens fullständiga rubrik är *An Act authorizing the United States to preclear travellers and goods in Canada for entry into the United States for the purposes of customs, immigration, public health, food inspection and plant and animal health*. Förkortat omnämnande är enligt lagen *Preclearance Act*.

Lagen består av 40 paragrafer, sections, och en bilaga. Lagens bestämmelser har trätt i kraft successivt vid två tillfällen, dels den 13 december 2001 (två paragrafer), dels den 1 maj 2002 (36 paragrafer). En paragraf har ännu inte trätt i kraft.

Lagen innehåller bestämmelser som möjliggör amerikansk inresekontroll i Kanada. Till skillnad mot det nuvarande avtalet mellan Kanada och Förenta staterna, gäller lagen enligt dess ingress samtliga transportslag och inte bara flygtrafik.

I section 2 definieras sex uttryck. Tre av dessa förekommer också i Article I i avtalet, medan tre uttryck får sin innebörd i lagen. I övrigt torde man få anta att uttryck som används i lagen har samma betydelse som i avtalet. Av section 4 framgår att syftet med lagen är att tillåta tillämpningen av denna lagstiftning i Kanada med förbehåll för de begränsningar som följer av Kanadas grundlag. I section 6 förtydligas att i Kanada får denna lagstiftning tillämpas i ett kontrollområde, med förbehåll för de begränsningar som följer av *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, *Canadian Bill of Rights* och *Canadian Human Rights Act*. Av samma bestämmelse framgår att ingenting i lagen utgör hinder för en kanadensisk tjänsteman att tillämpa kanadensisk lag i kontrollområdet.

Därefter följer ett avsnitt, sections 7–10, med bestämmelser om kontrollområdet. Här finns bestämmelser bl.a. om inrättande av, tillträde till och rätten för en resande att lämna ett sådant område.

Det följande avsnittet, sections 11–18, innehåller bestämmelser om de amerikanska inresekontrollanternas befogenheter. Av section 11 framgår att dessa befogenheter i princip endast gäller i kontrollområdet. En inresekontrollant får dock undersöka ett transportmedel som finns utanför kontrollområdet om transportmedlet är föremål för inresekontroll. I section 12 finns bestämmelser om användning av våld och tvång. Användningen av våld ska vara försvarlig och proportionerlig. Dödligt våld eller våld som resulterar i en allvarlig kroppsskada får endast användas i självförsvar eller för att försvara någon som står under inresekontrollantens beskydd. En inresekontrollant som påträffar någon i kontrollområdet kan enligt section 14 beordra denna person att anmäla sig till kontrollanten eller att avlägsna sig från området. Av section 18 framgår att en inresekontrollant i vissa fall kan vägra inresekontroll. Vissa bestämmelser om skyldigheter för en resande som befinner sig i kontrollområdet finns i sections 15 och 16. I sections 13 och 17 finns bestämmelser om i vilka situationer en inresekontrollant får begära bistånd från en kanadensisk tjänsteman. Detta är exempelvis möjligt när en resande ska kvarhållas eller avvisas från kontrollområdet.

Därefter följer ett avsnitt, sections 19–24, med bestämmelser om under vilka förutsättningar vissa personella tvångsmedel, närmast motsvarande kroppsvisitation och kroppsbesiktning, får användas. I avsnittet finns också en bestämmelse om rätt att hålla kvar en resande vid misstanke om brott mot lagstiftningen om preclearance.

I nästa avsnitt, sections 25–28, finns bestämmelser om undersökning och kvarhållande av varor. Avsnittet innehåller också en bestämmelse som möjliggör undersökning av kontanta medel.

Det följande avsnittet, sections 29–32, innehåller bestämmelser om transportföretags skyldighet att lämna uppgifter om transitpassagerare till inresekontrollanter, om inresekontrollanternas hantering av dessa uppgifter och om utbyte av sådana uppgifter med kanadensiska tjänstemän.

Därefter följer ett avsnitt, sections 33–35, om överträdelse och sanktioner. Den som uppsåtligt lämnar muntlig eller skriftlig uppgift som är oriktig kan enligt section 33 dömas till böter om högst 5 000 kanadensiska dollar (cirka 32 000 kronor). Enligt section 34 kan den som genom att sätta sig till motvärn eller med våld söker hindra en inresekontrollant eller en kanadensisk tjänsteman vid dennes tjänsteutövning dömas till fängelse i högst två år. Otillåten an-

vändning av passageraruppgifter kan ge böter eller fängelse i högst 12 månader enligt section 35.

Under vilka förutsättningar talan får väckas mot en inresekontrollant framgår av section 36.

I section 38 finns bemyndigande att utfärda s.k. regulations, se nedan, och att ändra bilagan till lagen om preclearance.

## Regulations

Med stöd av section 38 i lagen har fyra s.k. regulations utfärdats. En sådan kan jämföras med en svensk förordning. Dessa är:

- Manner of Disposal of Detained, Seized or Forfeited Goods Regulations (Preclearance Act),
- Regulations Excluding Certain Things from the Definition of “Goods” under the Preclearance Act,
- Passenger Information Regulations (Preclearance Act), och
- Regulations Designating Persons and Categories of Persons – Other Than Travellers Destined for the United States – Who May Enter a Preclearance Area.

De innehåller kompletterande bestämmelser till lagen om preclearance och trädde samtliga i kraft den 1 maj 2002.

### 3.4.3 Regelverket i Irland

#### 2008 års avtal mellan Irland och Förenta staterna

Avtalet undertecknades den 17 november 2008 i Washington, Förenta staterna, i två original. Det trädde i kraft den 4 augusti 2009. Avtalet består av 14 artiklar och en bilaga. I den amerikanska versionen av avtalet används latinska siffror för att numrera artiklarna och i den irländska versionen används arabiska siffror. Den fortsatta framställningen följer den irländska versionen av avtalet.

Avtalets första artikel, Article 1, innehåller definitioner av 18 relevanta uttryck, exempelvis preclearance och preclearance area. Det framgår av avtalet att det omfattar både kommersiellt flyg och privatflyg. I Article 2 finns bestämmelser om kontrollområdet och om av-

talets tillämpningsområde. Det sägs bl.a. att avtalet inte innebär några inskränkningar i de rättigheter som enskilda har enligt den irländska eller amerikanska författningen eller annan nationell lagstiftning. Det sägs också att irländsk lagstiftning alltid gäller i kontrollområdet.

I Article 3 finns bestämmelser om förutsättningarna för att utföra amerikansk inresekontroll på Irland. Därefter följer detaljerade bestämmelser om Irlands skyldigheter i Article 4. Det framgår exempelvis vilka befogenheter de amerikanska inresekontrollanterna ska ges genom irländsk lagstiftning och att Irland ska tillhandahålla lämpligt och tillräckligt polisiärt stöd till skydd för den amerikanska kontrollverksamheten, inklusive inresekontrollanterna, och de resande.

Bestämmelser om Förenta staternas skyldigheter och befogenheter i fråga om utövandet av inresekontroll finns i Article 5. I Article 6 finns bestämmelser om inresekontroll vid transittrafik. Flygplatsmyndigheternas roll beskrivs i Article 7.

Bestämmelser om villkoren för flygtransportörernas och flygbefälens medverkan i inresekontroll finns i Article 8, där framgår bl.a. att avtalet inte är tillämpligt på fraktbolag. Kostnadsfrågan regleras i Article 9.

I Article 10 finns bestämmelser om immunitet och privilegier för amerikanska inresekontrollanter. Article 11 gäller samråd mellan parterna. Grundprincipen är att lokala frågor i första hand ska lösas lokalt. Genom Article 12 görs bilagan till en del av avtalet.

Article 13 innehåller en bestämmelse om ömsesidighet. Avtalet möjliggör m.a.o. inte bara amerikansk inresekontroll i Irland, utan också irländsk inresekontroll i Förenta staterna. Det är dock en möjlighet som inte har utnyttjats av Irland. Avtalet avslutas med bestämmelser om ikraftträdande i Article 14.

## Aviation (Preclearance) Act 2009

Författningen antogs av det irländska parlamentet den 8 juli 2009. Författningen kan jämföras med en svensk lag och kommer fortsättningsvis att benämnas lag. Lagen betecknas *Number 16 of 2009* och finns tillgänglig i den elektroniska författningssamlingen *Irish Statute Book*. Lagen har en mycket lång rubrik. Kortformen är *Aviation Preclearance Act 2009*.

Lagen består av 21 paragrafer, sections, och en bilaga. Lagens bestämmelser har trätt i kraft successivt vid två tillfällen, dels den 5 augusti 2009 (20 paragrafer), dvs. dagen efter att avtalet trädde i kraft, dels den 29 november 2013 (en paragraf). Den innehåller bestämmelser som möjliggör amerikansk inresekontroll i Irland.

Section 1 innehåller definitioner av 20 uttryck. Av dessa förekommer 14 också i Article 1 i avtalet, medan sex uttryck får sin innebörd genom lagen. I övrigt har enligt paragrafen uttryck som används i lagen samma betydelse som i avtalet. I section 2 finns ett utförligt bemyndigande som gör det möjligt för den ansvarige ministern att genom s.k. regulations, se nedan, inrätta kontrollområden.

Vissa bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för resande vid amerikansk inresekontroll finns i section 3 och 4. En resande måste exempelvis skriftligen anmäla alla anmälningsspliktiga varor. Den som inte gör en sådan anmälan gör sig skyldig till en överträdelse. En resande kan under vissa förutsättningar när som helst avbryta en pågående inresekontroll och lämna kontrollområdet.

I section 5 beskrivs den amerikanske inresekontrollantens befogenheter som i princip endast gäller i kontrollområdet. En inresekontrollant får exempelvis ta emot och behandla en ansökan om inresa till Förenta staterna, undersöka resehandlingar, ställa nödvändiga frågor, med den resandes medgivande undersöka den resande och dennes varor samt under vissa förutsättningar kvarhålla den resande. Inresekontrollanten kan bevilja tillstånd till inresa, återkalla tillståndet eller vägra att medge tillstånd till inresa. En inresekontrollant får inte inehålla vapen.

I section 6 beskrivs de irländska brottsbekämpande tjänstemännens, dvs. irländska polismän och tulltjänstemän, befogenheter i kontrollområdet. Där anges bl.a. under vilka förutsättningar resande och varor får kvarhållas och undersökas eller en resande får gripas. Det framgår också i vilka situationer en irländsk tjänsteman ska bistå en inresekontrollant.

En bestämmelse om säkerheten i kontrollområdet finns i section 7. Endast behöriga personer, exempelvis inresekontrollanter och resande, får vistas i kontrollområdet. Obehöriga personer får avvisas från området. Den som befinner sig inom kontrollområdet utan giltiga skäl gör sig skyldig till brott.

I sections 8–10 finns bestämmelser om *seizure*, närmast motsvarande den svenska termen beslag, och om *forfeiture*, närmast motsvar-



ande den svenska termen förverkande, av varor. Bestämmelserna tillämpas av irländska tjänstemän och myndigheter. Bestämmelser om kontroll av transitpassagerare finns i sections 11 och 12. Section 13 innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier. I sections 14 och 15 finns vissa bestämmelser om avgifter för inresekontroll och om kostnader vid tillämpning av lagen. Section 16 innehåller ett bemyndigande att utfärda s.k. regulations.

I sections 17 och 18 finns bestämmelser om överträdelser och sanktioner för fysiska personer och juridiska personer. Den fysiska person som gör sig skyldig till ett brott enligt lagen om preclearance kan dömas till böter om högst 5 000 euro eller fängelse i högst sex månader. En fysisk person som angriper en irländsk tjänsteman eller en inresekontrollant vid tjänsteutövningen kan dömas till böter om högst 25 000 euro eller fängelse i högst fem år.

Slutligen innehåller sections 19–21 vissa avslutande bestämmelser, exempelvis om upphävande av en tidigare lag och ikraftträdande av den nuvarande lagen.

## Andra författningar

Med stöd av bemyndiganden i lagen om preclearance har fyra författningar utfärdats två s.k. commencement orders, dvs. beslut om ikraftträdande, och två s.k. regulations, närmast motsvarande det som på svenska benämns förordning. De sist nämnda är Preclearance Area (Shannon Airport) Regulations 2009 och Preclearance Area (Dublin Airport) Regulations 2011.

Genom förordningarna inrättas kontrollområden på Shannon-flygplatsen och Dublins flygplats. Förordningarna trädde i kraft den 5 augusti 2009 respektive den 19 januari 2011.

## 3.5 Amerikansk inresekontroll i praktiken

På Irland sker amerikansk inresekontroll på två flygplatser, Shannon Airport och Dublin Airport. På Shannon-flygplatsen avser inresekontrollerna både kommersiellt flyg och privatflyg, medan kontrollerna på Dublins flygplats endast avser kommersiellt flyg.

Tillvägagångssättet vid de båda flygplatserna är i huvudsak det samma, även om det skiljer vad avser inställelsetidpunkt. På Shannon-

flygplatsen uppmanas resenärerna att ha klarat av de amerikanska inreseformaliteterna 60 minuter före flygets avgång. På Dublins flygplats uppmanas resenärerna att infinna sig för inresekontroll senast 45 minuter före avgång.

Först checkar resenären in och passerar den första säkerhetskontrollen, som utförs av flygplatsoperatörens personal.

Därefter tar sig resenären till kontrollområdet. Här finns möjlighet att göra sig av med jordbruksprodukter som inte får föras in i Förenta staterna. Resenären ska fylla i en deklaration för tulländamål. I denna ska bl.a. anges om man för med sig varor och kontanta medel. I anslutning till kontrollanläggningen görs en ny säkerhetskontroll enligt amerikanska regler. Den säkerhetskontrollen utförs också av flygplatsoperatörens personal.

Därefter tar själva den amerikanska inresekontrollen vid. Resenären visar sitt pass, eventuellt visum och boardingkort för inresekontrollanten, som kan ställa frågor om resan. Resenären ombeds identifiera sitt avfotograferade, incheckade bagage. Resenärer som inte är amerikanska medborgare blir fotograferade och får lämna fingeravtryck.

Om resenären klarar kontrollen utan anmärkning avslutas kontrollen och resenären kan fortsätta till sitt flyg. Har det uppstått frågor, eller om amerikansk tull eller andra avgifter ska betalas för varor som ska föras in i Förenta staterna, hänvisas resenären till en annan del av kontrollanläggningen, en s.k. secondary inspection area.

## 4 Några utgångspunkter

### 4.1 Terminologiska frågor

#### 4.1.1 Vissa vanligt förekommande begrepp

De avtal som utredningen fått i uppdrag att genomföra saknar svensk originaltext. Avtalen har alltså bestyrkts enbart på engelska. Utredningen har vid genomförande av uppdraget ansett det vara nödvändigt att systematiskt söka identifiera och fastställa svenska motsvarigheter till de engelska termer som förekommer i avtalen. I vissa fall har det, för att underlätta läsningen, ansetts nödvändigt att använda kortformer av vissa ofta förekommande benämningar.

Utredningen anser det vara av vikt att redan inledningsvis klargöra innebörden av de centrala begrepp som används i betänkandet. Vissa begrepp behöver även definieras i den författning som föreslås för att genomföra de aktuella avtalen i svensk rätt. Utredningens överväganden i dessa delar finns i avsnitt 6.4.2.

För Arlanda flygplats, se 1 kap. 4 § andra stycket kulturmiljölagen (1988:950), används i betänkandet kortformen *flygplatsen*.

Begreppen huvudavtalet respektive samarbetsavtalet bör enligt utredningens bedömning definieras i den nya lagen, se avsnitt 6.4.2. I betänkandet används på vissa ställen även pluralformen *avtalen*. Begreppet står i dessa fall för hela avtalskomplexet, dvs. huvudavtalet och samarbetsavtalet inklusive bilagor.

Utredningen har valt att inte översätta och inte använda någon kortform för de amerikanska myndighetsnamnen *US Customs and Border Protection* respektive *Transportation Security Administration*. Dessa namn skrivs alltså ut i deras fullständiga form på originalspråket engelska.

För de säkerhetskontroller av resenärer som ska utföras i anslutning till en flygning använder utredningen två olika begrepp. Med *särskild säkerhetskontroll* avses den säkerhetskontroll som enligt avta-

len ska utföras innan den amerikanska inresekontrollen kan genomföras. Detta begrepp definieras även i den nya lag som utredningen föreslår, se 3 kap. 1 § i författningsförslaget. För att skilja denna säkerhetskontroll från den säkerhetskontroll som samtliga resenärer i Sverige ska genomgå, används i betänkandet begreppet *allmän säkerhetskontroll* som benämning på den sist nämnda kontrollen. Den allmänna säkerhetskontrollen är alltså den kontroll som utförs med stöd av lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och den EU-förordning till vilken lagen hänvisar.

## 4.2 Införlivande

**Utredningens bedömning:** Sverige bör införliva avtalen om amerikansk inresekontroll i huvudsak genom transformering. Avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier bör införlivas genom inkorporering.

### 4.2.1 Former för införlivande

För att en internationell överenskommelse ska bli en del av den svenska rättsordningen krävs särskilda åtgärder. Det finns i huvudsak två metoder att göra detta på, nämligen transformering och inkorporering.

*Transformering* innebär att bestämmelserna i den internationella överenskommelsen på lämpligt sätt ges motsvarighet internrättsligt, dvs. omvandlas genom lagstiftningsåtgärder till nationell rätt. Det kan ske antingen genom att avtalstexten översätts och därefter förs in i en svensk författning eller genom att den omarbetas till en mer traditionell svensk författningstext.

*Inkorporering* innebär att överenskommelsens text införs i den nationella rättsordningen i oförändrat skick. En traktat kan inkorporeras i nationell rätt genom att det i lagtexten görs en hänvisning till överenskommelsen. Hänvisningens innebörd är att traktaten som sådan är giltig i nationell rätt. Traktaten kan också läggas som bilaga till en lagtext. Inkorporering kan användas om konventionens bestämmelser är så utformade att de kan direkt tillämpas av nationella domstolar och myndigheter. Vid en inkorporering blir det ytterst

domstolarnas uppgift att tolka konventionens originaltext utifrån folkrättsliga källor och tolkningsregler.

Huvudregeln vid införlivandet av internationella överenskommelser i svensk rätt är transformering, se bl.a. prop. 2004/05:7, s. 33 ff. Vid valet mellan inkorporering och transformering har vid tidigare lagstiftningsarbeten uttalats att en utgångspunkt bör vara att konventionsbestämmelserna ska införlivas med svensk rätt på ett sätt som säkerställer att åtaganden som Sverige gjort enligt överenskommelsen blir uppfyllda, se t.ex. prop. 2008/09:204, s. 102. I propositionen framhålls att den svenska författningstexten bör vara utformad på ett sådant sätt att de svenska myndigheter och andra rättssubjekt som berörs av den utan svårigheter kan tolka och tillämpa bestämmelserna. Valet av metod bör också göras så att lagstiftningsarbetet med anledning av införlivandet inte blir onödigt omfattande. Vid valet av metod bör dessutom i möjligaste mån tillgodoses önskemålet om enhetlighet, överskådlighet och systematiskt sammanhang i regelsystemet på det aktuella rättsområdet. Argument som ofta framhålls i diskussioner kring frågan om inkorporering kontra transformering, är att transformering ökar förutsebarheten. Vidare medför metoden att bestämmelserna kan anpassas till verksamhetsområdet och därmed ge ett bättre stöd för rättstillämpande myndigheter, se t.ex. SOU 2016:19, s. 381.

#### 4.2.2 Överväganden

Avtalen om amerikansk inresekontroll innehåller detaljerade bestämmelser om sådana frågor som regleras i befintlig svensk eller EU-rättslig lagstiftning. En eventuell inkorporering av avtalen riskerar enligt utredningens bedömning att föra med sig tolknings- och tillämpningssvårigheter i förhållande till sådan lagstiftning. Avtalen kan inte heller anses vara utformade i syfte att fungera som svensk författningstext. Utredningen gör mot bakgrund av främst dessa omständigheter bedömningen att huvudprincipen i valet av lagstiftningsmetod bör följas vid genomförande av avtalen. I de fall en författningsreglering är nödvändig, bör därför avtalens bestämmelser införas i svensk rätt huvudsakligen genom transformering.

I samband med införandet av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall förordades inkorporering som metod för att in-

förliva internationella överenskommelser i svensk rätt. Departementschefen uttalade då att det inte kan komma i fråga att, varje gång Sverige tillträder en konvention som innehåller regler om immunitet och privilegier, bringa alla bestämmelser i lag eller författning som strider mot immunitets- eller privilegiebestämmelserna i konventionen i full överensstämmelse med denna, se prop. 1975/76:205, s. 15. Lagen har sedan använts för att inkorporera ett stort antal och ett brett spektrum av internationella överenskommelser om immunitet för olika internationella organisationer och organ. Vid en översyn av 1976 års lag gjordes bedömningen att denna metod bör tillämpas även fortsättningsvis, se SOU 1998:29, s. 89 f.

Mot denna bakgrund gör utredningen den bedömningen att inkorporeringsmetoden bör användas för att införliva flertalet av avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier. Bestämmelserna föreslås bli inkorporerade i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, se kapitel 14.

## 4.3 Prövning av tolkningsfrågor

### 4.3.1 Inledning

Som framgått i föregående avsnitt, har utredningen gjort bedömningen att avtalen om amerikansk inresekontroll bör genomföras i svensk rätt huvudsakligen genom transformering.

Kännetecknande för denna metod är att det faller på lagstiftaren att tolka avtalsbestämmelserna i syfte att kunna omarbета dessa till svensk författningstext. Grundläggande för rättssäkerheten är kravet på förutsebarhet. I den mån det råder osäkerhet kring hur avtalets bestämmelser ska tolkas, och därigenom hur de kommer att tillämpas, kan det finnas en risk att kravet på förutsebarhet inte tillgodoses.

Vid utredningens överväganden och förslag har det därför varit nödvändigt att tolka avtalens bestämmelser och redovisa den tolkning som utredningen gjort i syfte att göra det lättare för alla berörda att förstå reglerna och samtidigt underlätta för rättstillämpningen.

I följande avsnitt redovisas i korthet de allmänna principer som gäller för tolkning av internationella överenskommelser. Därefter redovisas de principer och metoder som utredningen har tillämpat vid

tolkningen och transformeringen av avtalen om amerikansk inresekontroll.

### 4.3.2 Tolkning av internationella överenskommelser

#### Principer för tolkning

Bestämmelser om tolkning av internationella överenskommelser finns i Wienkonventionen om traktaträtten från 1969, SÖ 1975:1. Sverige ratificerade konventionen 1974 och den trädde i kraft 1980.

Den del i konventionen som handlar om tolkning och tillämpning av traktater inleds med artikel 26 som har rubriken *Pacta sunt servanda*. Artikel 26 fastslår att varje i kraft varande traktat är bindande för parterna och ärligt ska fullgöras av dem. Enligt artikel 27 kan en part inte återropa bestämmelser i sin interna rätt för att rättfärdiga underlåtenhet att fullgöra en traktat.

Artiklarna 31–33 i Wienkonventionen innehåller närmare bestämmelser om tolkning av traktater.

Wienkonventionen skiljer mellan grundläggande tolkningsmedel, artikel 31, och supplementära tolkningsmedel, artikel 32. Artikel 31 fastställer att en traktat ska tolkas i god tro, enligt bestämmelsernas ordalydelse sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av ändamålet och syftet med överenskommelsen. Utöver sammanhanget ska hänsyn tas till bl.a. efterföljande överenskommelser mellan parterna eller praxis som uttrycker parternas enighet om en viss tolkning av bestämmelserna. Utgångspunkten för tolkningen är alltså konventionens text. Det handlar om att fastställa textens mening, inte om att utforska parternas bakomliggande avsikter. Parterna presumeras ha haft den avsikt som framgår av de av dem använda uttrycken, fattade i deras gängse mening.

Vid oklarheter eller tvetydigheter ska enligt artikel 32 även förarbetena till traktaten eller omständigheterna vid dess ingående kunna användas som supplementära tolkningsmedel. I de flesta fall är skrivningarna resultatet av politiska kompromisser. Traktaten eller konventionen sedd som helhet kan även i dessa fall ge en viss vägledning vid tolkningen. Varje enskild bestämmelse bör tolkas så att rättsakten som helhet får en rimlig innebörd.

Artikel 33 innehåller slutligen bestämmelser om tolkning av traktater som bestyrkts på två eller flera språk.

### 4.3.3 Utredningens tillämpning av tolkningsprinciperna

Utredningens uppdrag är att utforma ett fungerande svenskt regelverk för den amerikanska inresekontrollen som överensstämmer med parternas gemensamma avsikter så som de kommer till uttryck i avtalen om detta.

Avtalen om amerikansk inresekontroll saknar förarbeten som kan ge närmare vägledning i tolkningen. Några överenskommelser eller andra av parterna gemensamt upprättade dokument om tolkningen eller tillämpningen av avtalen finns inte heller såvitt utredningen känner till.

Avtalsbestämmelsernas ordalydelse sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av avtalens ändamål och syfte har därför varit en självklar utgångspunkt för utredningen i arbetet för att åstadkomma en fungerande svensk reglering som också speglar parternas gemensamma avsikter med avtalen.

Vissa bestämmelser i avtalet är utformade på ett sätt som gör att de har kunnat bli föremål för olika tolkningar. I dessa fall, och när varken ordalydelsen eller syftet med avtalet eller bestämmelsen har kunnat ge en säker vägledning för tolkningen, har utredningen konsulterat departementstjänstemän som har förhandlat för Sveriges räkning och sökt utröna den gemensamma partsavsikten.

## 4.4 Översättning av avtalen

Av den avslutande delen i huvudavtalet framgår att avtalet har signerats av behöriga företrädare för de båda staternas regeringar i två exemplar på engelska. Det har alltså inte varit parternas avsikt att, såsom sker ibland, avtalen skulle avfattas på båda parternas språk. Ett internationellt avtal som saknar svensk originaltext gäller på det eller de utländska språk som det är avfattat på, jfr artikel 33 i Wienkonventionen om traktaträtten.

Avtalen ska godkännas av riksdagen för att kunna genomföras, se utredningens direktiv s. 1. Enligt Utrikesdepartementets Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, Ds 2016:38, bör det departement som har det sakliga ansvaret för en internationell överenskommelse i god tid se till att texten översätts till svenska i de fall överenskommelsen ska underställas riksdagen, se riktlinjerna s. 50. Utredningen har, i samband med att utred-



ningsarbetet inleddes, tagit upp frågan om översättning. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till utredningens förfogande för uppdraget, har det inte bedömts som möjligt att avvakta Justitiedepartementets beslut om översättning.

Utredningen har därför, för att underlätta utredningsarbetet, låtit göra en översättning av avtalen. Översättningen har använts som arbetsredskap vid utredningens bedömningar och förslag om nomenklatur. Utredningen har inte sällan funnit anledning att frångå översättningen, bl.a. när det gäller begreppsbildningen. Vid utformningen av författningsförslagen har utredningen utgått ifrån den enda versionen av avtalen som äger giltighet, alltså den engelska versionen.



## 5 Riksdagens behandling av avtalen

**Utredningens förslag:** Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna

- avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten, och
- samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats.

**Utredningens bedömning:** Riksdagen behöver besluta i frågan om att vissa avgiftsintäkter hos Transportstyrelsen får disponeras för särskilda ändamål och således inte redovisas mot inkomsttitel.

### 5.1 Bakgrunden till avtalen

Amerikansk inresekontroll redan vid utresan från avreseorten, s.k. preclearance, innebär att amerikanska tjänstemän utför gräns-, tull- och jordbrukskontroller enligt amerikansk lagstiftning i samband med avresan från något av dessa länder i stället för vid ankomsten till Förenta staterna. På flygplatser föregås inresekontrollen av en säkerhetskontroll som utförs enligt amerikanska normer, men av flygplatsoperatörens personal. Efter utförda kontroller kan flyg sedan i princip behandlas som inrikesflyg när de ankommer till Förenta staterna. För flyg eller passagerare som inte varit föremål för amerikansk inresekontroll i samband med avresan sker själva inresekontrollen på plats i Förenta staterna. Amerikansk inresekontroll vid utresa finns

i dag i sex länder: Aruba, Bahamas, Bermuda, Förenade arabemiraten, Irland och Kanada. Under 2015 påbörjades processen för att införa sådan kontroll på utvalda flygplatser i ytterligare tio länder, bl.a. Sverige.

## 5.2 Avtalen mellan Sverige och Förenta staterna

I juni 2015 inleddes förhandlingarna mellan Sverige och Förenta staterna om ett avtal om amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats (huvudavtalet). Strax därefter inleddes också förhandlingar om ett avtal om den särskilda säkerhetskontrollen (samarbetsavtalet). Huvudavtalet undertecknades den 4 november 2016. Samarbetsavtalet undertecknades den 31 mars 2017.

Huvudavtalet innehåller de bestämmelser som har bedömts vara nödvändiga för att amerikansk inresekontroll ska kunna utföras på Arlanda flygplats. Det finns därför bestämmelser om avtalets tillämpningsområde, detaljerade regler om Sveriges respektive Förenta staternas skyldigheter och rättigheter, bestämmelser om flygplatsoperatörens roll, bestämmelser om privilegier och immunitet för de amerikanska tjänstemännen, regler om tillämplig lag och jurisdiktion och bestämmelser om procedurer i förhållande till de deltagande flygbolagen. Det finns också bestämmelser som reglerar kostnadsfrågan och samråd mellan parterna. Samarbetsavtalet och bilagorna till det avtalet innehåller bl.a. bestämmelser om standarder, rutiner och teknisk utrustning vid säkerhetskontrollerna på Arlanda flygplats. Där finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om sekretess för uppgifter som lämnas mellan parternas behöriga myndigheter.

## 5.3 Syftet med avtalen

Parternas gemensamma syfte med avtalen är att underlätta resandet mellan länderna och stärka ländernas luftfartsskydd. Parternas bedömning är, såsom den redovisas i huvudavtalet, att amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige även ska medföra fördelar för såväl den inrikes som den nationella säkerheten.

För Sveriges del anses avtalen därutöver innebära näringspolitiska fördelar. Närings- och innovationsministern har i denna del gett uttryck för bl.a. följande. Fler direktlinjer till Förenta staterna tillsam-

mans med amerikansk inresekontroll kan bidra till att göra Arlanda flygplats till den viktigaste flygplatsen i norra Europa. En stark flygplats betyder mycket för Sveriges och Stockholms näringslivsutveckling och för jobbtillväxten. En attraktiv flygplats kan locka till sig nya utländska investeringar och företagsetableringar i Stockholmsregionen, se regeringens pressmeddelande den 14 juli 2016.

## 5.4 Riksdagens godkännande

Genomförandet av avtalen kräver att en ny lag stiftas och att lagar ändras. När det gäller huvudavtalet handlar det om att reglera förutsättningarna för de amerikanska tjänstemännens tjänsteutövning och samarbetet mellan dessa och svenska myndigheter. När det gäller samarbetsavtalet handlar det om att reglera den särskilda säkerhetskontrollen. Eftersom ett genomförande av avtalen delvis måste regleras i lag krävs riksdagens godkännande av dem enligt 10 kap. 3 § regeringsformen. Regeringen bör föreslå riksdagen att godkänna avtalen.

Den nya lag som krävs för att genomföra avtalen ska beslutas enligt en särskild ordning eftersom den innefattar överlåtelse av myndighetsutövning, se 10 kap. 8 § regeringsformen. Samma beslutsordning ska följas då riksdagen beslutar i frågan om att godkänna avtalen, se 10 kap. 3 § regeringsformen.

## 5.5 Vissa andra beslut av riksdagen

I avsnitt 17.3 föreslår utredningen att de kostnader som flygplatsoperatören Swedavia AB har för den särskilda säkerhetskontrollen ska kunna fördelas vidare på de berörda flygbolagen genom en avgift som fastställs av Transportstyrelsen. De medel som inbetalas till Transportstyrelsen behöver hanteras vid sidan av statsbudgeten. Riksdagen behöver därför, utöver övriga beslut med anledning av avtalen, godkänna att de avgiftsintäkter som brukarmodellen kommer att generera får disponeras för att finansiera flygplatsoperatörens kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen på Arlanda flygplats, liksom Transportstyrelsens kostnader för att administrera detta avgiftssystem, och således inte redovisas mot inkomsttitel. Denna fråga behöver hanteras i den budgetproposition som behandlas i tiden före behandlingen av lagstiftningspropositionen.



## 6 En ny lag

### 6.1 Avtalen om amerikansk inresekontroll bör genomföras genom en särskild lag

**Utredningens förslag:** En ny lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige införs. Lagen ska innehålla de bestämmelser som krävs för genomförandet av avtalen. Detaljföreskrifter om verkställigheten regleras i en särskild förordning. I förordningen ska också finnas mer detaljerade bestämmelser om förfarandet och om samarbete mellan behöriga myndigheter. Bestämmelser om immunitet och privilegier genomförs genom ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

En transformering av avtalen innebär som framgått att avtalsinnehållet införlivas i den nationella rättsordningen genom att de enskilda bestämmelserna omformuleras till inhemsk lagtext. Artiklarna, som således omvandlas till svensk författningstext, kan då antingen inarbetas i befintlig lagstiftning eller hållas samman i en egen lag.

Förfarandet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige är nytt. Det finns alltså därmed ingen lagstiftning om inresekontroll i vilken den amerikanska inresekontrollen naturligen hör hemma och skulle kunna inordnas. Det är första gången den svenska rättsordningen kan komma att ge utländska myndighetspersoner sådana relativt omfattande befogenheter att utöva myndighet på svenskt territorium som det nu är frågan om. Redan rättssäkerhetsaspekten talar därför med styrka för att bestämmelserna om detta ska kunna läsas fristående och i ett sammanhang.

Avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, med undantag av bestämmelserna om immunitet och privilegier, bör således genomföras genom helt ny lagstiftning.

Inkorporeringsmetoden bör, av skäl som redovisats i det tidigare, begränsas till de lagändringar som föreslås i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

## 6.2 Normgivningsnivå

**Utredningens förslag:** De grundläggande bestämmelserna om amerikansk inresekontroll bör beslutas av riksdagen och alltså ges i lagform. Artiklar med bestämmelser som inte är av den karaktären att de kräver lagform bör genomföras genom förordning eller i form av myndighetsföreskrifter.

### 6.2.1 Allmänna utgångspunkter

I 8 kap. regeringsformen regleras fördelningen av normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Det primära lagområdet består av två delar, dels det delegeringsbara lagområdet, dels det obligatoriska lagområdet. Det senare är inte delegeringsbart. Det icke delegeringsbara området utgörs av frågor som alltid måste regleras i lagform. Det delegeringsbara lagområdet omfattar sådana frågor där det är tillåtet för riksdagen att delegera sin normgivningskompetens till regeringen.

Till det obligatoriska lagområdet hör enligt 8 kap. 2 § regeringsformen föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta område omfattar bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott samt skatt till staten.

Riksdagen kan genom delegering till regeringen överlåta delar av sin normgivningskompetens inom det primära lagområdet. Det område där detta är möjligt kallas för det delegeringsbara området och regleras i 8 kap. 3–5 §§. När riksdagen delegerar normgivningsmakt till regeringen i ett visst ämne, kan riksdagen enligt 8 kap. 10 § regeringsformen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Detta kallas subdelegering. Vidare kan regeringen enligt 8 kap. 11 § regeringsformen inom sitt primärområde delegera normgivningsmakt



till myndigheter under regeringen och, med vissa undantag, till riksdagens myndigheter. Riksdagens bemyndigande ska ges i lag och rikta sig till regeringen.

I 8 kap. 7 § finns de huvudsakliga bestämmelserna om det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter, dvs. regeringens primärområde. Hit hör föreskrifter om verkställighet av lag, s.k. verkställighetsföreskrifter, samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen.

Verkställighetsföreskrifter kan vara av två slag. De kan avse tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, med t.ex. handläggningsrutiner och formaliteter som enskilda ska iaktta. De kan också ”fylla ut” lagen i materiellt hänseende. En verkställighetsföreskrift med materiell innebörd får inte innebära något nytt åliggande eller ingrepp för den enskilde. Detta förutsätter att den lagregel, som ska fyllas ut, har ett någorlunda bestämt innehåll och inte ger utrymme för godtycklighet.

## 6.2.2 Överväganden

Avtalen om amerikansk inresekontroll innehåller ett flertal bestämmelser som måste regleras i lag, eftersom de rör frågor som faller utanför det delegerbara området. Exempel på sådana bestämmelser är olika former av myndighetsutövning mot enskilda och betungande föreskrifter för enskilda. Den nya lagen bör innehålla enbart de bestämmelser som kräver lagform för genomförandet av avtalen. Övriga bestämmelser, exempelvis närmare regler om förfarandet och om samverkan mellan behöriga myndigheter, kan meddelas genom verkställighetsföreskrifter i förordningsform.

Vilka bestämmelser som bör genomföras på respektive sätt behandlas i övervägandena i anslutning till att den aktuella bestämmelsen behandlas.

## 6.3 Ägaravisningar

I utredningens uppdrag har ingått att analysera i vilken form – genom ägaravisning, dvs. instruktioner från ägaren till bolagets styrelse, eller på annat sätt – som Swedavia AB bör ges i uppdrag att uppfylla de åtaganden som har gjorts gentemot Förenta staterna i hu-

vudavtalet och som det enligt avtalet är bolagets uppgift att utföra. Utredningens överväganden i denna del finns i kapitel 16.

## 6.4 Inledande bestämmelser i den nya lagen

### 6.4.1 Lagens tillämpningsområde

**Utredningens förslag:** I lagen bör införas en bestämmelse som anger att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och tillhörande samarbetsavtal på Arlanda flygplats. Av bestämmelsen bör även framgå att lagen inte är tillämplig på kommersiellt gods som transporteras av en resenär eller ett transportföretag.

I en inledande bestämmelse i den nya lagen bör anges att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av avtalen om amerikansk inresekontroll.

Av den nya lagen bör även framgå det undantag från tillämpningsområdet för kommersiellt gods som framgår av artikel II.3 i huvudavtalet.

### 6.4.2 Uttryck i lagen

**Utredningens förslag:** I den nya lagen bör införas en bestämmelse med definition av vissa centrala begrepp som används i författningen. Bestämmelsen ska placeras inledningsvis i lagen, tillsammans med bestämmelsen som övergripande anger tillämpningsområdet för lagen.

Utredningen har, som framgår av avsnitt 4.2, gjort bedömningen avtalen bör genomföras i svensk rätt genom s.k. transformering; en metod som innebär att avtalstexten omvandlas till svensk författning.

Denna metod förutsätter att de begrepp och benämningar som används i den engelska originaltexten översätts till svenska termer. I syfte att etablera en enhetlig och lättöverskådlig begreppsanvänd-

ning i lagen, bör enligt utredningens mening lagen innehålla definitioner av vissa för lagstiftningen centrala begrepp. Definitionerna bör placeras inledningsvis i lagen.

Begreppet *huvudavtalet* betecknar avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten.

Begreppet *samarbetsavtalet* står för samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats och till avtalet hörande bilagorna A och B.

Även begreppet *den amerikanska gränskontrollmyndigheten* bör definieras. Begreppet står för US Customs and Border Protection.

*Amerikansk inresekontroll* bör definieras som det förfarande genom vilket tjänstemän vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten kontrollerar passagerare, gods, luftfartyg och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar från Arlanda flygplats till Förenta staterna.

*Behöriga flygningar*, som definieras i artikel I.6 i huvudavtalet, bör i lagen definieras såsom för inresekontroll godkända kommersiella reguljära eller charterflygningar som avgår efter genomförd inresekontroll från kontrollområdet. Det får förutsättas att urvalet av flygningar som ska godkännas för inresekontroll sker på ett icke-diskriminerande sätt enligt det ensidiga åtagande som Förenta staterna gjort i avtalet genom artikel IV.3 f.

Med *biografisk information* avses i lagen uppgifter om en persons namn, personnummer eller födelsetid, och adress.

*Biometrisk information* bör definieras som personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen i fråga.

Även begreppet *goods* bör definieras. Begreppet står i lagen för personliga tillhörigheter, bagage, varor, inklusive djur och växter och varor av djur och växter, kontanter och andra kontanta medel, elektronisk utrustning, elektroniska medier samt handlingar. Begreppet *kontanter och andra kontanta medel* motsvarar i huvudsak *currency and other monetary instruments* som används i artikel I.7 i huvudavtalet.

Med *handling* bör betecknas framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniskt hjälpmedel.

En *inresekontrollant* är en tjänsteman vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten eller vid en annan behörig myndighet som har utsetts av Förenta staternas regering att utföra amerikansk inresekontroll i Sverige i den myndighetens ställe.

Med begreppet *kontrollområdet* menas det område enligt artikel I.14 i huvudavtalet på Arlanda flygplats inom vilket den amerikanska gränskontrollmyndigheten bedriver sin kontrollverksamhet.

En *resenär*, ett begrepp som definieras i artikel I.21 i huvudavtalet, är en flygpassagerare eller besättningsmedlem som genomgår amerikansk inresekontroll för inresa eller tillträde till Förenta staterna.

### 6.4.3 Inrättande av kontrollområdet

**Utredningens förslag:** I den nya lagen bör införas en bestämmelse om att regeringen fattar beslut om att kontrollområdet ska inrättas. Det bör även införas en bestämmelse om att det är regeringen som, efter framställning från Transportstyrelsen och samråd med den amerikanska gränskontrollmyndigheten, ska fastställa kontrollområdets gränser. Vidare bör det införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om mindre justeringar i gränserna för kontrollområdet.

Avtalet förutsätter att ett område inom vilket den amerikanska gränskontrollmyndigheten bedriver sin verksamhet etableras. Enligt svenska bestämmelser om kompetensfördelning ligger det nära till hands att låta regeringen fatta beslutet om inrättande av kontrollområdet. Ett bemyndigande för regeringen med denna innebörd bör införas i den nya lagen.

Enligt artikel III.1 a i huvudavtalet åligger det Sverige att fastställa kontrollområdets gränser. Även detta bör enligt utredningens bedömning ske genom regeringsbeslut, efter framställning från Transportstyrelsen. Inför ett beslut om att inrätta kontrollområdet och fastställa dess gränser bör US Customs and Border Protection tillfrågas. Det torde även vara lämpligt att konsultera Polismyndigheten, Tull-

verket och flygplatsoperatören på Arlanda flygplats, dvs. Swedavia AB.

Under avtalets tillämpning kan det visa sig vara nödvändigt att göra mindre justeringar av gränserna för eller utformningen av kontrollområdet. En bestämmelse som möjliggör sådana justeringar genom regeringsbeslut eller myndighetsföreskrifter bör införas i den nya lagen.

#### 6.4.4 Skyldigheter för enskilda

**Utredningens förslag:** I lagen bör införas en bestämmelse som reglerar skyldigheten för enskilda att vid ankomst till kontrollområdet anmäla sig till en inresekontrollant och visa upp det gods som han eller hon har med sig. Svenska polismän och tulltjänstemän bör undantas från denna skyldighet. I bestämmelsen bör även anges att resenärer efter detta ska genomgå amerikansk inresekontroll.

Enligt artikel III.2 c i huvudavtalet ska Sverige se till att personer som kommer in i kontrollområdet åläggs en skyldighet att anmäla sig till en inresekontrollant och för denna person förevisa gods som han eller hon har med sig. För resenärers räkning ska även en skyldighet att genomgå inresekontroll föreskrivas.

Bestämmelserna bör genomföras genom en föreskrift i den föreslagna lagen. Avtalet föreskriver inte några sanktioner som är kopplade till skyldigheterna i nämnda hänseenden. Utredningen anser inte heller att sådana sanktioner behövs.

Förpliktelsen enligt artikel III.2 c för den som har kommit till kontrollområdet för att ta sig till Förenta staterna att underkasta sig inresekontroll bör enligt utredningens mening inte tolkas som en absolut skyldighet för den enskilda resenären att underkasta sig inresekontroll. Resenären bör även efter ankomsten till kontrollområdet kunna välja att avbryta sin resa och inte genomgå inresekontroll. Följden av att inte underkasta sig kontrollen är att resenären inte tillåts att flyga med den tilltänkta avgången till Förenta staterna. Efter ett sådant besked har resenären inte anledning att stanna kvar i kontrollområdet och ska lämna det.

I artikel III.2 c föreskrivs undantag för svenska polismän och tulltjänstemän från anmälningsskyldigheten och skyldigheten att förevisa medhåvt gods. Detta undantag bör anges i den föreslagna bestämmelsen.

# 7 Amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium

## 7.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven, s. 3, ska utredningen närmare analysera i vilken utsträckning avtalen mellan Sverige och Förenta staterna innebär överlåtelse av förvaltningsuppgifter till Förenta staterna i den mening som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen och om dessa förvaltningsuppgifter innefattar myndighetsutövning. I den mån det rör sig om myndighetsutövning ska det också genom utredarens förslag tydliggöras vilka sådana uppgifter som amerikanska tjänstemän får utföra i Sverige.

Enligt utredningens bedömning är det med andra ord följande frågor som ska analyseras och besvaras:

1. I vilken utsträckning innebär avtalen, dvs. både huvudavtalet och samarbetsavtalet med bilagor, mellan Sverige och Förenta staterna överlåtelse av beslutanderätt avseende förvaltningsuppgifter till Förenta staterna i den mening som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen?
2. Innefattar de förvaltningsuppgifter som avses i fråga 1 myndighetsutövning?
3. I den mån det rör sig om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, vilka sådana uppgifter får amerikanska tjänstemän utföra i Sverige?

Dessa frågor är ämnet för detta kapitel. Enligt kommittédirektiven ska analysen avse *överlåtelse av förvaltningsuppgifter*. Emellertid ger 10 kap. 8 § regeringsformen också utrymme för överlåtelse av beslutanderätt avseende *rättskipningsuppgifter*. Såvitt vi kan bedöma

innehåller avtalen också sådana uppgifter, jfr exempelvis artikel VII.10 sista meningen i huvudavtalet där det sägs att "... seizures shall be subject to *the appeal procedures* (vår kurs.) of the United States ...". Därför omfattar den fortsatta framställningen i detta kapitel också *överlåtelse av rättskipningsuppgifter*.

I 10 kap 8 § regeringsformen regleras överlåtelse av beslutanderätt avseende rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte grundar sig direkt på regeringsformen, se avsnitt 7.3.1. Beslutanderätt avseende rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter kan emellertid också överlåtas enligt 10 kap. 7 § regeringsformen. Då avses beslutanderätt som grundar sig direkt på regeringsformen. För fullständighetens skull finns det skäl att också titta närmare på den bestämmelsen, se avsnitt 7.3.2. Utredningens överväganden och förslag till de författningsbestämmelser som behövs för att reglera vilka uppgifter förenade med myndighetsutövning som amerikanska tjänstemän ska kunna utföra i Sverige finns i avsnitt 7.4. Avsnitt 7.5 innehåller en kort sammanfattning av utredningens ställningstaganden och förslag i fråga om överlåtelse av myndighetsutövning enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.

## 7.2 Allmänna utgångspunkter

Reglerna om överlåtelse av en förvaltningsuppgift kan aldrig aktualiseras då personal vid en svensk myndighet tillämpar svensk lag på svenskt territorium. För den fortsatta framställningen är det därför av betydelse att klargöra på vilken stats territorium åtgärden vidtas, vilken stat som utför åtgärden och enligt vilken stats rättsordning åtgärden vidtas. I de fall åtgärden avser myndighetsutövning, finns det anledning att beröra frågan om vilken stats myndighet som utövas.

Det råder ingen tvekan om att de åtgärder som avtalet omfattar ska utföras på svenskt territorium. Avtalet förutsätter således inte att exempelvis kontrollområdet skulle vara att anse som amerikanskt territorium. En sådan lösning vore för övrigt svår att förena med svensk rätt.

Beroende på åtgärd kan den utföras av antingen svensk eller amerikansk myndighet. För framställningen i detta kapitel är endast åtgärder som vidtas av amerikansk myndighet av intresse.



En annan fråga som behöver klarläggas är vilka regler som gäller för en förvaltningsuppgift när den väl har överlåtits. Överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter är i de fall som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen resultatet av förhandlingar mellan två jämställda stater. Staterna kan träffa överenskommelse om vad som ska gälla för uppgiften när den överläts. Exempelvis kan anges att ett organ endast tillämpar sitt hemlands regler, att olika regler ska användas beroende på för vilket land en uppgift utförs, eller att uppgiften inom en stats territorium måste utföras enligt denna stats regler (Persson, Vilhelm, *Reglering av överlåtna förvaltningsuppgifter*, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 4, s. 411–426, 2010, s. 414).

Av huvudavtalet framgår att svensk lagstiftning gäller inom det område på Arlanda flygplats där kontrollen genomförs om inte annat föreskrivs i avtalet, se artikel II.6. Enligt artikel VII.1 ska de amerikanska inresekontrollanterna tillämpa amerikansk lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa vid utförande av inresekontrollen. Även då amerikansk lagstiftning är tillämplig, föreskrivs emellertid i artikel II.5 att enskilda allttjämt ska tillförsäkras samma grundläggande fri- och rättigheter som annars gäller i Sverige.

Avtalet innehåller således en uttrycklig reglering av frågan om vilken stats lagstiftning som ska tillämpas för de överlåtna uppgifterna. Utgångspunkten enligt avtalet är som framgått att inresekontrollen ska utföras enligt amerikansk lag, samtidigt som Europakonventionens och regeringsformens rättighetsskydd allttjämt ska gälla avseende de överlåtna uppgifterna.

Avtalets bestämmelser innebär att Sverige har åtagit sig att låta amerikanska tjänstemän genomföra tull- och gränskontroll på Arlanda flygplats enligt amerikansk lag. Detta torde innebära att det är amerikansk myndighet som utövas på svenskt territorium.

För frågan om det föreligger en överlåtelse som kräver lagstöd, och i förekommande fall tillämpning av den särskilda beslutsordningen i 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen, saknar det betydelse vilken stats myndighet som utövas och vilken stats lagstiftning som ska tillämpas vid genomförande av uppgifterna. En överlåtelse enligt 10 kap. 8 § regeringsformen har vid tillämpningen av bestämmelsen ansetts föreligga i alla de fall där en annan stat tillåts utföra rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i Sverige. Sistnämnda fråga behandlas närmare i avsnitt 7.3.1.

För fullständighetens skull finns det anledning att redovisa ytterligare en situation som berörs i huvudavtalet. Enligt artikel I.19 ska den särskilda säkerhetskontroll som avtalet förutsätter utföras av svenska säkerhetskontrollanter som förordnats av svensk myndighet. Säkerhetskontrollen ska dock enligt artikel III.3 och V.1 g i samma avtal utföras i enlighet med de motsvarande standarder och regler som gäller för detta i Förenta staterna. I detta fall kan dock frågan om överlåtelse av en förvaltningsuppgift aldrig aktualiseras eftersom åtgärden ska utföras av svensk personal med tillämpning av svensk lag på svenskt territorium. Låt vara att dessa svenska regler ska motsvara de amerikanska.

### 7.3 Överlåtelse av beslutanderätt till en annan stat

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter. Detta framgår av exempelvis av uttalanden i förarbetena då Sverige godkände det s.k. Prömrådsbeslutet, se prop. 2007/08:83, s. 30. Främmande staters myndigheter och organ kan alltså inte utan vidare utöva några maktbefogenheter på svenskt territorium. Detta gäller även om ett utländskt organs maktutövning riktar sig mot det egna landets medborgare här. Regeringsformen hindrar emellertid inte att kompetens överförs till utländska organ. Inte ens konstitutionella befogenheter, dvs. beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen, är undantagna från den möjligheten. För en sådan överföring används i grundlagen begreppet *överlåtelse*. Det är dock inte fråga om en överlåtelse i bemärkelsen avhändande. Grundlagen förutsätter att det som *överläts* alltid kan tas tillbaka genom att kompetensen i fråga återtas. Bestämmelser som gör det möjligt, att inom ramen för EU-samarbetet, överlåta beslutanderätt som avser offentligrättsliga uppgifter till utländska organ finns i 10 kap. 6 § regeringsformen. Bestämmelser om sådan överlåtelse utanför EU-samarbetet, något som är aktuellt i detta fall, finns i 10 kap. 7 och 8 §§. Fokus i den fortsatta framställningen ligger på 10 kap. 8 §.

Redogörelsen i det här avsnittet bygger på följande källor, om inte något annat anges:

- Eka, Anders m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2012,
- Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna – regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 3 uppl., 2012, och
- betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64).

### 7.3.1 Överlåtelse av beslutanderätt som inte direkt grundar sig på regeringsformen

Överlåtelse av beslutanderätt avseende rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen regleras i 10 kap 8 § regeringsformen. Bestämmelsen har följande lydelse:

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlätas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Bestämmelsen ger riksdagen möjlighet att överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen till icke-svenska organ. Av första stycket andra meningen följer att ett särskilt riksdagsbeslut inte krävs för varje specifik överlåtelse. Riksdagen kan i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. För det fall uppgiften innefattar myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut enligt en av två möjliga ordningar som framgår av 10 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Där sägs att riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det (jfr prop. 2009/10:80, s. 196 f. och bet. 2009/10:KU19, s. 50). Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Detta innebär att en beslutande folkomröstning

kan komma i fråga. Det synes vara fritt att välja mellan de två beslutsordningarna (jfr Åhman, Joachim, Överlåtelse av beslutanderätt – en rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ, 2015, s. 349). I andra fall, dvs. när uppgifterna är av enklare beskaffenhet, kan riksdagens beslut däremot fattas med enkel majoritet. I 6 § andra stycket sägs också att överlåtelse av beslutanderätt kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 3 §. Det betyder att den internationella överenskommelsen måste godkännas av riksdagen innan ett beslut om befogenhetsöverlåtelse kan fattas. Frågan om riksdagens godkännande av avtalen behandlar utredningen i kapitel 5. Det finns dock ingenting som hindrar att godkännandebeslutet och överlåtelsebeslutet fattas vid ett och samma tillfälle, se bet. 2001/02:KU18, s. 44 och bet. 2008/09:UU8, s. 18.

### Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter

Begreppet rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter får anses ta sikte på all form av offentligt beslutande eller agerande.

En *rättskipningsuppgift* är förenklat en uppgift som en domstol har hand om. Det som kännetecknar en domstol är att den har en mer kvalificerad sammansättning och tillämpar ett mer utvecklat förfarande än en förvaltningsmyndighet, jfr SOU 1984:14, s. 49. I regeringsformen finns vissa bestämmelser som tecknar konturerna av begreppet *rättskipning*, jfr a. bet. s. 48. Det är i princip bara domstolar som får avgöra rättstvister mellan enskilda, se 11 kap. 5 § regeringsformen. Enligt 2 kap. 9 § ska frihetsberövanden med anledning av brott eller misstanke om brott liksom andra tvångsvisa omhändertaganden kunna överprövas av domstol. Därtill ägnar sig domstolar åt att handlägga familjerättsliga statusfrågor och att utmäta formliga straff.

En *förvaltningsuppgift* är en uppgift för den offentliga förvaltningen. Offentlig förvaltning är vad som återstår av offentlig verksamhet sedan man tagit undan vissa andra, mera lättdefinierade funktioner, såsom normgivning, beslut om budget och rättskipning. Till förvaltningsverksamheten hör vissa centrala statsfunktioner såsom försvar, utrikesrepresentationen och polisväsendet. Den offentliga förvaltningen består av faktisk och rättslig (beslutande) verksamhet. Den

rättsliga verksamheten består i att myndigheter meddelar rättsliga direktiv antingen för faktisk förvaltningsverksamhet eller för enskilda personers handlande. En stor del av den offentliga förvaltningen består av rent faktisk verksamhet, som t.ex. byggande och underhåll av infrastruktur, eller tillhandahållande av undervisning och sjukvård. De tvångsmedel som används för att genomdriva myndigheternas beslut består också delvis av rent faktiska åtgärder. Den offentliga förvaltningen präglas av normbundenhet (Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl., 2014, s. 16 f.).

### Föreskrifter om fullgörandet av uppgifterna

Det kan finnas ett behov av att låta ett icke-svenskt organ meddela föreskrifter om fullgörandet av de uppgifter som organet har tilldelats med stöd av 10 kap. 8 § regeringsformen. Denna fråga verkar inte ha varit föremål för riksdagens överväganden, men har diskuterats i doktrinen (Åhman, s. 332 f. och Persson, s. 422 f.).

Frågan är om detta ska ses som en överlåtelse av normgivningsmakt. Eftersom all normgivningsmakt kan anses vara grundad direkt på regeringsformen, och eftersom 10 kap. 8 § regeringsformen bara omfattar beslutanderätt som inte är grundad direkt på regeringsformen, finns här ett problem. Det skulle bli mycket svårt att överlåta beslutanderätt med stöd av nuvarande 10 kap. 8 § regeringsformen om inte det icke-svenska organet kan ges befogenhet att meddela föreskrifter om uppgifternas fullgörande. För att lösa knuten verkar den enda möjligheten vara att tolka bestämmelserna på ett sätt som innebär att överlåtelsen av beslutanderätt i den här situationen inte betraktas som en överlåtelse av normgivningsmakt.

Åhman, vars utgångspunkt är att man får göra en bedömning om det icke-svenska organets beslutanderätt inskränker, eller inkräktar på, den internt definierade beslutanderätten, gör följande bedömning (a.a. s. 333 f). Ett icke-svenskt organs befogenhet att meddela föreskrifter om uppgifternas fullgörande inkräktar inte på de svenska interna organens normgivningsmakt. Detta beror på att befogenheten torde vara mycket nära kopplad till själva uppgifterna. Om det är det icke-svenska organet som har tilldelats ansvaret för uppgifterna skulle man kunna hävda att svenska interna organ inte längre har något behov eller intresse av att meddela föreskrifter om

uppgifternas fullgörande. De kanske inte ens har en formell möjlighet att meddela sådana föreskrifter. Av denna anledning skulle man kunna se det som att det inte föreligger något intrång i de interna organens normgivningsmakt. Överlåtelsen bör därmed inte betraktas som en överlåtelse av normgivningsmakt, utan snarare som en överlåtelse av beslutanderätt som avser rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Persson synes instämma i detta synsätt, under förutsättning att föreskrifterna har ett nära samband med den överlåtna uppgiften (a.a. s. 424 f).

## Myndighetsutövning

Myndighetsutövning mot enskild innefattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver inte vara åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en verksamhet, befrielse från en lagstadgad förpliktelse och beviljande av en social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till det allmänna. Är det fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom han eller hon annars riskerar att tvångsmedel av något slag kommer att användas. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse.

För att myndighetsutövning ska föreligga krävs att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma på en författning eller något annat beslut av riksdagen eller regeringen (Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 26 f). Utöver offentligrättsligt beslutsfattande omfattar myndighetsutövning faktiskt handlande som innebär ingripanden med tvång mot enskilda. Exempelvis omfattas operativa polisingripanden med våld och tvång samt förföljande som syftar till frihetsberövande av begreppet myndighetsutövning (jfr t.ex. prop. 1999/2000:64, s. 83 f. och 92. och prop. 2007/08:83, s. 30).

I 10 kap. 8 § regeringsformen används begreppet myndighetsutövning utan tillägget *mot enskild*. Skälet till det är, enligt den utredning som lade fram förslaget till bestämmelse, att tillämpningsområdet bör omfatta överlåtelse inte bara av beslutanderätt, som kan användas för att dirigera svenska medborgares handlande. Tillämpningsområdet bör omfatta också befogenheter som kan brukas i syfte att påverka den svenska offentliga verksamheten, se SOU 1984:14, s. 93. Detta kan förstås som att begreppet myndighetsutövning inte bara ska omfatta utövning av befogenheter att bestämma i förhållande till privata fysiska eller juridiska personer, utan även i förhållande till offentliga organ (jfr Åhman, s. 341).

### Överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning

Av förarbetena till 10 kap. 8 § regeringsformen framgår inte närmare vad som avses med överlåtelse av beslutanderätt avseende rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Ordalydelsen i bestämmelsen skulle kunna indikera att vad som avses är att kompetensen att utföra en *svensk* offentlig uppgift som innefattar myndighetsutövning genom beslut av riksdagen rent faktiskt överläts till en annan stat eller ett utländskt organ. Praxis, om än begränsad, visar dock att tillämpningsområdet för bestämmelsen kan vara vidare än så när uppgifter innefattar myndighetsutövning.

**Schengensamarbetet m.m.** I propositionen Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42) diskuterar regeringen i vilken utsträckning andra Schengenstaters polismän och andra tjänstemän kan komma att ägna sig åt myndighetsutövning i Sverige i samband med bl.a. fortsatt förföljande enligt artikel 41 i tillämpningskonventionen till Schengenavtalet (dvs. Schengenkonventionen) (a. prop. s. 81). Syftet med fortsatt förföljande av en misstänkt brottsling är att den misstänkte ska gripas, antingen av de förföljande tjänstemännen eller av den mottagande statens tjänstemän. Ett gripande är en åtgärd som innebär myndighetsutövning. Mot detta skulle kunna anföras att de befogenheter som tillkommer en utländsk polisman vid förföljande enligt artikel 41 i stort sett sammanfaller med de befogenheter som enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken tillkommer envar som påträffar en brottsling på bar gärning. Regeringen konstaterar

att det emellertid knappast kan hävdas att en polisman i tjänsten omfattas av den regeln och fortsätter att det därför torde stå klart att fortsatt förföljande enligt artikel 41 i Schengenkonventionen kan innebära myndighetsutövning här i landet (jfr nedan). En anslutning till Schengensamarbetet innefattar enligt regeringen således ett åtagande att överlåta myndighetsutövning till främmande stat, nämligen Finland och Norge, samt i ett senare skede Danmark. Vid riksdagens behandling av denna proposition konstaterade justitieutskottet att Schengensamarbetet i vissa delar innebär att myndighetsutövning överläts till främmande stat och hänvisade till att ett förföljande som utländsk polis gör över landgräns och utländska myndigheters beslut om viseringar som ska gälla här i landet (bet. 1997/98:JuU15, s. 30).

Vid genomförandet av Schengenkonventionen i Sverige uttalade regeringen att konventionens bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande innebar att Schengenstaterna har åtagit sig att låta tjänstemän från andra Schengenstater utöva myndighet på sitt territorium. Då tjänstemän från en annan Schengenstat utövar myndighet i Sverige är det således den andra statens myndighet som utövas här (prop. 1999/2000:64, s. 113). Även om det således ansågs vara en annan stats myndighet som skulle utövas i Sverige, fann regeringen att dessa åtaganden innebar överlämnande av myndighetsutövning till främmande stats myndigheter (a. prop. s. 98). Även beviljande av visering av andra Schengenstaters myndigheter ansågs vara ett beslut som innefattar myndighetsutövning (a. prop. s. 74). Justitieutskottet höll med regeringen om att förslagen i propositionen innebär att myndighetsutövning överläts till annan stat (bet. 1999/2000:JuU17, s. 27 f).

I prop. 1999/2000:64 behandlas också avtalet mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen (SÖ 2000:15; det s.k. svensk-danska polissamarbetsavtalet) från 1999. I avtalet regleras bl.a. gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande. Avtalet innehåller, liksom Schengenkonventionen (jfr ovan), åtaganden som enligt lagstiftarens bedömning innebär att myndighetsutövning överlämnas till en främmande stats myndigheter.

**Internationellt tullsamarbete.** I propositionen Internationellt tullsamarbete (prop. 1999/2000:122) konstaterar regeringen att vissa av föreskrifterna i förslagen innebär att myndighetsutövning över-



låts till annan stat (a. prop. s. 54). Detta gäller bl.a. vissa föreskrifter rörande gränsöverskridande förföljande. Skatteutskottet instämde i denna bedömning (bet. 2000/01:SkU2, s. 5).

**Suveränitetsholmarna.** Överlämnande av myndighetsutövning har också ansetts ske med anledning av överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående de s.k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar (bet. LU 1986/87:9, s. 4 f. och 9). Överenskommelsen bygger på principen att den territoriella rättsordningen ska gälla på suveränitetsholmarna med undantag för frågor med fastighetsrättslig karaktär (jfr prop. 1986/87:38, s. 7 f). Finsk fastighetsrätt ska således tillämpas på de finska suveränitetsholmarna i Sverige och svensk fastighetsrätt på de svenska suveränitetsholmarna i Finland. Genom överenskommelsen ges finska domstolar och myndigheter behörighet att handlägga mål och ärenden rörande de suveränitetsholmar som finns i Sverige i den mån finsk rätt ska tillämpas. Enligt regeringens bedömning påverkar dock inte denna ”inskränkning i den svenska jurisdiktionen som vi härigenom accepterar” på något avgörande sätt Sveriges inflytande över holmarna (a. prop. s. 11).

**Andra fall.** Därutöver har överlåtelse av myndighetsutövning ansetts ske vid Schweiz associering till Schengenregelverket, bl.a. med anledning av bestämmelserna om gränsöverskridande övervakning (prop. 2005/06:194, s. 54 och 56 samt bet. 2005/06:JuU38, s. 6), och vid genomförandet av rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (prop. 2008/09:218, s. 29 f). Ett annat exempel på överlåtelse av myndighetsutövning är överförande av verkställighet av brottspåföljd (prop. 1978/79:3).

Sammanfattningsvis kan konstateras att begreppet *överlåtelse* i 10 kap. 8 § regeringsformen har tolkats och tillämpats i vid bemärkelse. Begreppet får anses stå för ett medgivande av att en annan stats myndighetspersoner utför sådana uppgifter på svenskt territorium som annars är förbehållna svenska myndigheter och domstolar. Vare sig frågan om vilken stats myndighet som utövas eller vilken stats lagstiftning som är tänkt att tillämpas vid fullgörande av de överlåtna uppgifterna har tillmätts någon betydelse för frågan om överlåtelse av beslutanderätt ska anses föreligga.

## Kvantitativa begränsningar

I 10 kap. 7 § regeringsformen finns genom rekvisitet *i begränsad omfattning* vad som kan benämnas en generell kvantitativ begränsning (jfr Åhman, s. 305). Rekvisitet innebär att den beslutanderätt som kan överlåtas med stöd av det här lagrummet inte får överlåtas i hur stor utsträckning som helst. All beslutanderätt som överlåts ska därför vara klart avgränsad.

Till skillnad mot 10 kap. 7 § så innehåller 10 kap. 8 § inte någon kvantitativ begränsning. Formellt sett är det med andra ord möjligt att överlåta beslutanderätten enligt 8 § i hur stor utsträckning som helst. Det kan gälla exempelvis all den icke-konstitutionella beslutanderätt avseende förvaltningsuppgifter som tilldelats olika typer av förvaltningsmyndigheter (jfr a.a. s. 344).

Det blir emellertid svårt att avgöra om det handlar om beslutanderätt som får överlåtas, om den beslutanderätt som överlåts inte är klart avgränsad. Detta talar för att gränserna för den överlåtna beslutanderätten måste vara tydliga, trots att det är möjligt att överlåta beslutanderätten enligt 10 kap. 8 § i hur stor utsträckning som helst (jfr a.a. s. 345).

## Möjliga mottagare

Överlåtelse kan ske till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Fokus ligger här på rekvisitet *annan stat*. Vad som är att anse som en *annan stat* regleras dock inte i regeringsformen utan det ses i första hand som en politisk fråga (jfr Eka m.fl., s. 389 och Holmberg m.fl., s. 478). Åhman (a.a. s. 345) anser att det verkar rimligt att anta att uttrycket *stat* här har samma innebörd som uttrycket av allt att döma har i 10 kap. 1 § regeringsformen, nämligen det som utgör en stat enligt folkrätten. Eftersom paragrafen inte gör någon skillnad mellan olika delar av staten, torde rekvisitet omfatta alla organ som tillhör staten, exempelvis myndigheter.

## Beslutsordningen

För det fall det rör sig om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning fattar riksdagen beslut om överlåtelse med enkel majoritet. Enligt förarbetena avses mer triviala uppgifter, som över huvud taget inte kan anses ha någon betydelse för den svenska suveräniteten (prop. 1984/85:61, s. 16).

Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kräver däremot att riksdagsbeslutet fattas i särskild ordning. Hänvisningen till 10 kap. 6 § andra stycket regeringsformen innebär att för beslut krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Detta innebär att beslutande folkomröstning kan komma i fråga. Det synes vara fritt att välja mellan de två ordningarna.

Är det i något fall tveksamt om en viss uppgift innebär myndighetsutövning har riksdagen alltid möjlighet att tillämpa den särskilda beslutsordningen (prop. 1984/85:61, s. 30).

Den särskilda beslutsordningen har tillämpats av riksdagen i bl.a. följande fall:

- vid överförande av verkställighet av brottspåföljd enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (prop. 1978/79:3),
- med anledning av överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående de s.k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar (prop. 1986/87:38),
- i samband med Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42),
- vid genomförande av Schengenkonventionen i Sverige (prop. 1999/2000:64), när bl.a. lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete antogs,
- vid behandlingen av propositionen om internationellt tullsamarbete (prop. 1999/2000:122), när bl.a. lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete antogs,

- vid Schweiz associering till Schengenregelverket (prop. 2005/06:194), och
- vid genomförandet av rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (prop. 2008/09:218).

### 7.3.2 Överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen

Uttrycket *rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter* används också i 10 kap. 7 § regeringsformen. Beslutanderätt avseende sådana uppgifter kan därför överlåtas också enligt denna bestämmelse. Då avses emellertid beslutanderätt som grundar sig direkt på regeringsformen. Första stycket i bestämmelsen har följande lydelse:

I andra fall än de som avses i 6 § kan beslutanderätt som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller ska bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol.

Av intresse för utredningen att titta närmare på är dels vad som avses med beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen, dels kretsen av möjliga mottagare.

I bestämmelsen anges fyra kategorier av överlåtbar beslutanderätt: meddelande av föreskrifter (normgivningsmakten), användningen av statens tillgångar (finansmakten), rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter eller ingående och uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser (traktatmakten).

Av dessa kategorier avser normgivningsmakten, finansmakten och traktatmakten framför allt riksdagens och regeringens beslutanderätt. Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen omfattas också. Ett exempel på en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift framgår av 2 kap. 9 § regeringsformen, som anger att frihetsberövanden med anledning av brott eller misstanke om brott och andra tvångsvisa omhändertaganden ska kunna över-

prövas av domstol. Konstitutionella befogenheter som faller utanför dessa kategorier kan över huvud taget inte överlåtas.

Befogenheter som på ett eller annat sätt nämns i regeringsformen, men som inte hämtar sitt omedelbara stöd där, utan i normer av lägre dignitet, faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det förhållandet att ett visst organ är namngivet i regeringsformen är inte ensamt avgörande för frågan om dess befogenheter direkt grundar sig på regeringsformen. Avgörande är i stället i vilket sammanhang organet nämns. Ett krav på att ett organ med konstitutionell befogenhet av det slag som avses i bestämmelsen anges i omedelbart samband med sin befogenhet ställs å andra sidan inte upp.

Som framgått kan överlåtelse enligt bestämmelsen endast ske till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller till en mellanfolklig domstol. Enligt bestämmelsen kan konstitutionell befogenhet inte överlåtas till annan stat. En sådan överlåtelse kan enbart ske med stöd av 10 kap. 8 § regeringsformen.

Enligt utredningens bedömning innefattar inte avtalen några sådana befogenheter som grundar sig direkt på regeringsformen. Det finns därför inte anledning att behandla bestämmelsen ytterligare.

## 7.4 Överväganden

### 7.4.1 Inledning

Utredningen har, som framgått tidigare, i uppgift att göra en analys av i vilken utsträckning avtalet innebär att förvaltningsuppgifter i den mening som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen överlåts till Förenta staterna och om dessa uppgifter innefattar myndighetsutövning. Av skäl som redovisats i avsnitt 7.1 avser framställningen även överlåtelse av beslutanderätt som avser rättskipningsuppgifter. I uppdraget ingår även att lämna författningsförslag avseende de uppgifter som innefattar myndighetsutövning som amerikanska tjänstemän ska få utföra i Sverige.

I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden och bedömningar i dessa hänseenden. Först lämnas en allmän beskrivning av utredningens utgångspunkter vad gäller frågeställningen, se avsnitt 7.4.2. Därefter redovisas en sammanställning över de åtgärder som inresekontrollanter ska kunna utföra i Sverige med utgångspunkt i vilket lands lagstiftning som ska vara tillämplig på åtgärden, se

avsnitt 7.4.3. Slutligen lämnas en redogörelse för i vilken omfattning förvaltnings- eller rättskipningsuppgifter behöver överlåtas till Förenta staterna och om dessa uppgifter innefattar myndighetsutövning, se avsnitt 7.4.4–7.4.6. I avsnitt 7.4.7 behandlas frågan om vissa undantag för svenska polismän och tulltjänstemän från de bestämmelser som utredningen föreslår. Utredningens författningsförslag i dessa frågor redovisas löpande i anslutning till övervägandena.

## 7.4.2 Allmänna utgångspunkter

### Gränsdragningsfrågor som rör den amerikanska verksamheten på svenskt territorium

Avtalen om amerikansk inresekontroll syftar till att skapa ett system där amerikanska myndighetspersoner genomför amerikansk inresekontroll av resenärer på svenskt territorium. Systemet förutsätter att företrädare för amerikanska myndigheter tilldelas vissa befogenheter gentemot enskilda inom kontrollområdet, dvs. det område på flygplatsen inom vilket den amerikanska behöriga myndigheten bedriver sin verksamhet.

Det är av vikt att all beslutanderätt som överlåts till utländska organ är klart avgränsad i den svenska rättsordningen. Starka rätts-säkerhetshänsyn talar för att denna princip upprätthålls och tillämpas på ett särskilt stringent sätt vad gäller överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Av den svenska lagstiftning som genomför avtalet ska alltså kunna utläsas hur långt de amerikanska tjänstemännens befogenheter sträcker sig när de utövar myndighet på svensk mark. De författningsförslag som utredningen lämnar tar sin utgångspunkt i avtalen och bygger på antagandet att avtalen innehåller en uttömmande reglering av de befogenheter som innefattar myndighetsutövning som amerikanska tjänstemän behöver tilldelas till fullgörande av sina uppgifter enligt avtalen. Några andra myndighetsutövande befogenheter än dem som följer av avtalen ska alltså inte kunna komma i fråga.

Avtalet förutsätter att även svenska tjänstemän utför vissa uppgifter, bl.a. allmän säkerhetskontroll. Dessa uppgifter är dock inte av intresse i detta sammanhang och kommer inte att tas upp här.

Det huvudsakliga syftet med den kontroll som amerikanska tjänstemän ska genomföra i Sverige är att bevilja respektive neka

personer inresa till Förenta staterna. I denna verksamhet, inresekontrollen, ska Förenta staterna enligt artikel VII.1 i huvudavtalet ha rätt att tillämpa det amerikanska regelverket när det gäller tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. Denna rätt innefattar enligt samma bestämmelse bl.a. att besluta om och verkställa förverkanden och andra sanktioner då regelverket överträds. Av artikel IV.3 m i samma avtal framgår även att Förenta staterna har rätt att i Sverige ta ut olika slags avgifter och penningssanktioner av resenärer och flygbolag som överträder de amerikanska bestämmelserna, utom i de fall Sverige inleder ett straffrättsligt förfarande om samma överträdelse.

Sammanfattningsvis får den amerikanska inresekontrollen anses omfatta

- att, med tillämpning av regelverket inom de fem nyss nämnda områdena, avgöra om inresa till Förenta staterna ska medges eller nekas,
- att utreda och beivra överträdelser av detta regelverk,
- att under utredningen ingripa med straffprocessuella tvångsmedel i den omfattning som detta är medgivet enligt avtalen,
- att besluta om olika slags avgifter vid överträdelser av bestämmelserna, och
- att använda tvångsmedel för att i säkerhetssyfte eftersöka föremål i den omfattning som detta är medgivet enligt avtalen.

Inresekontrollen är av naturliga skäl i huvudsak begränsad till resenärer, eftersom syftet med verksamheten är att pröva rätten till inresa. Det kan dock förekomma fall då inresekontrollen kan avse även en annan person i kontrollområdet. Ett exempel är då en person kan misstänkas för medhjälp till smugglingsbrott genom att i kontrollområdet bära med sig gods som ska överlämnas till en resenär som sedan olovligt ska föra in det i Förenta staterna.

Avtalet ger amerikanska myndigheter befogenhet att vidta också andra åtgärder än sådana som hör till inresekontrollen. Dessa åtgärder är samtliga att hänföra till området allmän ordning och säkerhet eller allmän övervakning. De vidtas alltså inte i syfte att avgöra om en person ska medges inresa i Förenta staterna och kan avse såväl resenärer som andra. Dessa åtgärder ska samtliga utföras

med tillämpning av svensk lag. Detta följer av artikel VII.1 läst tillsammans med artikel II.6.

Det kan vara svårt att i praktiken dra en gräns mellan inresekontroll och annan verksamhet. Med hänsyn till att de två verksamheterna regleras av skilda nationella lagstiftningar, den amerikanska respektive den svenska, är det dock nödvändigt att upprätthålla en sådan uppdelning. Som redovisats tidigare saknar dock frågan om vilket lands lagstiftning som är tillämplig på den överlåtna uppgiften betydelse för frågan om överlåtelse av myndighetsutövning behöver ske eller inte. En konsekvens av att inresekontrollen ska bedrivas med tillämpning av amerikansk lag är att de rättsliga förutsättningarna för att vidta en viss åtgärd inom ramen för denna verksamhet följer av amerikansk lag. Någon svensk reglering i dessa hänseenden är således vare sig nödvändig eller möjlig. Det torde vara tillräckligt att de befogenheter som överläts tydligt beskrivs och avgränsas. De ytterligare förutsättningarna, exempelvis krav på viss misstankegrad, liksom bestämmelser om vem som får besluta om åtgärden och om förfarandet i övrigt, regleras av amerikanska föreskrifter, se bl.a. den Personal Search Handbook som getts ut av US Customs and Border Protection.

Åtgärder som amerikanska inresekontrollanter ska utföra enligt svensk rätt ska däremot, som nämnts, regleras i sin helhet med svenska bestämmelser.

### En generell bestämmelse om amerikansk myndighetsutövning enligt avtalen

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas en bestämmelse som reglerar de allmänna förutsättningarna för amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium. I bestämmelsen ska anges att

- all amerikansk verksamhet i anledning av avtalen ska bedrivas i enlighet med lagen,
- proportionalitet måste iakttas vid all vålds- och tvångs-användning (artikel III.5),
- andra åtgärder som begränsar fri- och rättigheter än dem som uttryckligen anges i lagen inte ska kunna vidtas,



- inresekontrollanter ska vid ingripanden med våld eller tvång enligt lagen kunna använda hjälpmedel vid våldsanvändning och att skjutvapen bara ska få användas för att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person i kontrollområdet (artiklarna III.1 b, III.5 och VII.2).

Utredningen anser det vara av vikt att den svenska lag som genomför avtalen ska ange att all amerikansk verksamhet på svenskt territorium ska utövas enligt föreskrifterna i den svenska lagen. Detta innebär naturligtvis samtidigt att inresekontrollanter, vid fullgörande av överlåtna uppgifter inom ramen för inresekontrollen ska följa Förenta staternas lagstiftning.

Vidare är det ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att en bestämmelse införs i lagen som erinrar om att åtgärder som begränsar grundläggande fri- och rättigheter, utöver dem som anges i lagen inte ska kunna vidtas.

För svenska polismäns vidkommande kommer allmänna principer för polisingripanden till uttryck i 8 § polislagen (1984:387). De principer som har lagts fast i den paragrafen brukar benämnas behovs- och proportionalitetsprinciperna.

*Behovsprincipen* innebär att ett polisingripande får göras bara om ingripandet är nödvändigt för att polisen ska kunna fullgöra sina skyldigheter, exempelvis för att avvärja eller undanröja en aktuell fara eller ordningsstörning. *Proportionalitetsprincipen* tar sikte på det intrång som polisingripandet medför för den som utsätts för det eller för något annat motstående intresse och innebär att detta intrång inte får stå i missförhållande till ingripandets syfte. Vidare klargörs att minsta möjliga tvång eller våld ska användas. Dessa principer gäller också vid våldsanvändning enligt 10 § polislagen. Kompletterande föreskrifter om skjutvapen finns i kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen.

Motsvarande bestämmelser för ingripanden av tulltjänstemän finns i 4 kap. 1 och 2 §§ tullagen (2016:253).

Avtalens bestämmelse om proportionalitet vid ingripanden med våld och tvång, som återfinns i artikel III.5, bör genomföras genom en uttrycklig bestämmelse i den nya lagen. Bestämmelsen bör utformas med polislagen som förebild.

Frågan om *användning* av vapen och annan liknande utrustning är nära kopplad till frågan om befogenheter. Det bör därför i lag

anges att utrustning vid utövande av våld får användas vid tvångsins-gripanden enligt lagen. Lagreglering krävs också för att klargöra att skjutvapen endast får användas i syfte att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person. I en sådan situation bör alltså en inresekontrollant kunna få använda sitt vapen för att avvärja angrepp mot sig själv eller mot andra personer som befinner sig i kontrollområdet, jfr 1 § kungörelsen om polisens användning av skjutvapen.

### Till vem ska beslutanderätt överlåtas?

I avtalen utpekas omväxlande och inkonsekvent *inresekontrollanter* och *Förenata staterna* såsom utövare av sådana uppgifter som enligt utredningens bedömning behöver överlåtas. Frågan är till vem eller vilken myndighet eller organ förvaltningsuppgifterna ska överlåtas.

Av artikel I.22 i huvudavtalet kan utläsas att benämningen *Förenata staterna* kan, beroende av i vilket sammanhang den används, beteckna Amerikas förenta stater, dess regering eller amerikanska myndigheter som tilldelats uppgifter vid inresekontroll, och då särskilt US Customs and Border Protection. I 10 kap 8 § regeringsformen anges på samma sätt *en stat* som en möjlig mottagare av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. I den svenska bestämmelsen görs således, såsom redovisats i avsnitt 7.3.1, inte heller någon skillnad mellan olika delar av staten. Begreppet staten torde alltså omfatta alla organ som tillhör staten, exempelvis myndigheter.

En möjlig och i vissa fall även rimlig slutsats är att inresekontrollanter, även i de fall det är *Förenata staterna* som anges som mottagare av viss uppgift, ska vara utförare av uppgiften. Det finns dock bestämmelser i avtalet där det inte kan anses vara tillfredställande att uttryckligen knyta uppgiften till inresekontrollant. Utredningen har därför ansett det vara nödvändigt att göra egna överväganden och gränsdragningar i frågor om möjliga utförare av uppgifter enligt avtalen.

Utgångspunkten för utredningens överväganden i denna del har varit att det primära syftet med den föreslagna lagen är att avgränsa den amerikanska myndighetsutövningen.

I vissa uppenbara fall där uppgiften måste läggas på en fysisk person, har utredningen valt att lägga uppgiften på inresekontrollant.

I andra fall, där detta inte har varit lika uppenbart, eller när det ur rättssäkerhetssynpunkt inte kan anses vara lika angeläget att utpeka viss myndighet eller befattningshavare som beslutar i frågan eller utför uppgiften, har utredningen valt att lägga uppgiften på Förenta staterna. Exempel på fall där uppgiften enligt utredningens bedömning kan läggas på Förenta staterna är bestämmelserna i artikel IV.1 d, som handlar om kontroll av personer som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna. Detsamma gäller artikel IV.3 o enligt vilken tillfälliga besökare och anställda från Förenta staterna får beviljas tillträde till kontrollområdet.

### 7.4.3 Åtgärder som ska vidtas med stöd av amerikansk respektive svensk lagstiftning

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas en bestämmelse som anger att åtgärder inom ramen för inresekontrollen ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.

Såsom redovisats ska Förenta staterna ha rätt att tillämpa amerikanska regler om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa vid inresekontrollen i samband med utresan från Sverige. Detta bör framgå av den föreslagna lagen.

Åtgärder och förfaranden som anges i följande artiklar är enligt utredningens bedömning att hänföra till inresekontrollen och ska därmed utföras med tillämpning av amerikansk lagstiftning:

- III.2 a och b,
- IV.1 b,
- IV.3 h,
- IV.3 i – k,
- IV.3 m,
- VII.1,
- VII.3 i den del den avser inresekontroll,

- VII.7,
- VII.10 och
- VIII c.

Övriga åtgärder och förfaranden som amerikanska inresekontrollanter ska ges behörighet att utföra enligt huvudavtalet kan inte anses ingå som en del i den amerikanska inresekontrollen. De ska därför regleras i sin helhet med svenska bestämmelser. Åtgärder enligt följande artiklar ska alltså, i den mån en författningsreglering överhuvudtaget krävs, genomföras enligt svenska bestämmelser:

- III.1 b,
- III.5,
- IV.1 c,
- IV.1 d,
- IV.1 e,
- IV.3 o,
- V.1 i,
- V.1 j,
- VII.3 i den del den avser annat än inresekontroll,
- VII.4,
- VII.6 och
- VII.8.

De åtgärder som avses i artikel VII.3 intar en mellanställning. De kan avse *resenärer* och vidtas då inom ramen för nationell säkerhet vid inresekontrollen i samband med utresan från Sverige. I denna del ska amerikansk lagstiftning tillämpas enligt avtalet. Enligt avtalet kan åtgärderna emellertid vidtas även inom ramen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och vidtas beträffande såväl *resenärer* som *andra som uppehåller sig* i kontrollområdet. I denna del kan åtgärderna inte anses vidtagna inom ramen för den amerikanska inresekontrollen. Av avtalet följer då att åtgärderna ska vidtas med tillämpning av svensk lag. De regler om personella tvångs-

medel i nuvarande lagstiftning som då kan komma ifråga är sådana som motsvarar bestämmelserna om kroppsvisitation enligt 3 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och bestämmelserna om kroppsvisitation i 28 kap. rättegångsbalken.

Mot denna bakgrund behandlas de åtgärder som avses under i artikel VII.3 i den fortsatta framställningen i detta kapitel som vidtagna med stöd av amerikansk lag i den del åtgärderna sker inom ramen för inresekontrollen och som vidtagna med stöd av svensk lag i den del de vidtas i annat syfte mot resenärer och andra inom kontrollområdet. Det innebär att dessa åtgärder behandlas i såväl avsnitt 7.4.4 som 7.4.5.

I avsnitt 7.4.6 behandlas åtgärder vid överträdelser som, på liknande sätt som åtgärderna enligt artikel VII.3, ska kunna tillämpas såväl vid inresekontrollen som inom ramen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

#### **7.4.4 Inresekontrollen**

##### **Allmänt**

Det kan inte råda något tvivel om att tull- och gränskontroll som sådan är en uppgift för det offentliga. Sådan kontrollverksamhet, liksom säkerhetskontroll på flygplats, är i svensk rätt underkastad en utförlig reglering på främst lag- och förordningsnivå och fullgörs av gränskontrollmyndigheter. Dessa myndigheter är Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Inresekontrollen enligt avtalet motsvarar den verksamhet som svenska myndigheter utför inom ramen för denna förvaltningsuppgift. Tull- och gränskontroll, alltså i detta fall inresekontroll, är därför att anse som en sådan förvaltningsuppgift som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen och som, för att kunna överlåtas till en annan stat, fordrar riksdagsbeslut. Inom ramen för denna verksamhet förekommer en rad olika delmoment som innefattar myndighetsutövning mot enskild.

Då inresekontrollen enligt artikel VII.1 kommer att genomföras enligt amerikansk lag, kan det tänkas förekomma moment i denna som saknar motsvarighet i svensk rätt. Så länge dessa moment inte innefattar längre gående möjligheter till kontroll än vad som följer av svensk ordning eller befogenheter som avser myndighetsutövning utöver det som uttryckligen anges i avtalet, torde momenten

rymmas inom den överlåtna förvaltningsuppgiften att genomföra inresekontroll. Däremot får åtgärder som innefattar myndighetsutövning, och som inte uttryckligen anges i avtalet, inte utövas med hänvisning till artikel VII.1. Regleringen i avtalet vad gäller uppgifter som innefattar myndighetsutövning får anses vara uttömmande.

De generella bestämmelserna om inresekontrollen och befogenheter i anslutning till denna finns i artiklarna III, IV och VII i huvudavtalet. Vissa av bestämmelserna i de två förstnämnda artiklarna korresponderar mot varandra på så sätt att de befogenheter som Sverige åläggs att tillförsäkra amerikanska tjänstemän enligt artikel III, återfinns i artikel IV som befogenheter för de amerikanska tjänstemännen inom kontrollområdet. I detta avsnitt tas upp de åtgärder och förfaranden som utredningen har identifierat såsom hörande till inresekontrollen. Frågor om i vad mån åtgärden eller förfarandet kan anses innefatta myndighetsutövning kommer också att behandlas.

## Kontroll av resenärer och gods

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som ger Förenta staterna rätt att vid genomförande av inresekontrollen

- undersöka personers pass och andra identitetshandlingar, bagage, handväskor, handlingar och annan medhavd egendom (artikel III.2 a, VII.3 och VII.7),
- inhämta upplysningar och personuppgifter från resenärer (artikel III.2 b och IV.1 b),
- undersöka flygplan och förnödenheter för användning ombord (artikel III.2 a),
- genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka
  - a) resenärer i kontrollområdet för att eftersöka föremål som personen bär på sig som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet, eller föremål som inte lagligen får innehas eller föras in till Förenta staterna och som är gömda på personens kropp (artikel VII.3),

b) personer i kontrollområdet för att eftersöka föremål som har gömmts på personens kropp som kan utgöra bevisning i förfaranden om överträdelse av amerikansk lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa (artikel VII.3)

– undersöka personer i kontrollområdet genom att avlägsna delar av personens klädsel, i syfte att söka efter föremål som har gömmts på den undersökta personens kropp eller i personens klädsel som kan utgöra bevisning i förfaranden om överträdelse av amerikansk lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa (artikel VII.3).

I *artikel IV.3* i anges den allmänna befogenheten för Förenta staterna att bevilja amerikansk inresekontroll för behöriga flygningar från Sverige till Förenta staterna.

Enligt *artikel III.2 a* åligger det Sverige att tillåta amerikanska inresekontrollanter att genomföra kontroller avseende personer, varor och flygplan. Enligt samma artikel ska inresekontrollanter även kunna undersöka sådant som på engelska betecknas *aircraft stores* på behöriga flygningar. Begreppet *aircraft stores*, som definieras i artikel I.2, får enligt utredningens bedömning anses motsvara det svenska begreppet *förödenheter för användning ombord*. Bestämmelsen i *artikel III.2 b* innebär att amerikanska inresekontrollanter ges rätt att genomföra frivilliga kontroller och/eller bedömningar av resenärer. Inhämtande av personuppgifter får endast ske om personen i fråga har lämnat sitt samtycke till detta. I artikel IV.1 b föreskrivs på liknande sätt att Förenta staterna ska kunna inhämta all slags information från resenärer som behövs för att avtalet ska kunna tillämpas. Kontrollanter får neka amerikansk inresekontroll av resenärer som inte tillhandahåller alla nödvändiga uppgifter för att avtalet ska kunna tillämpas. Även i artikel VII.3 finns bestämmelser om möjlighet att genomföra kontroll av resenärer och andra personer i kontrollområdet inom ramen för inresekontrollen. De uppräknade bestämmelserna innefattar myndighetsutövning mot enskild och behöver regleras i lagen.

I *artikel IV.1 c* föreskrivs en befogenhet för Förenta staterna att uppmana personer i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, identifiera sig och svara på frågor om syftet med

hans eller hennes vistelse där. Då artikeln omfattar mer än bara inresekontroll, behandlas den i avsnitt 7.4.5.

*Artikel VII.3* innehåller bestämmelser om rätt för inresekontrollanter att genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka resenärer och andra personer i kontrollområdet för att eftersöka föremål som personen bär på sig som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet, eller handelsvaror, inklusive smuggelgods eller föremål som kan utgöra bevisning och som är gömda på personens kropp. Inresekontrollanter får enligt samma bestämmelse, läst tillsammans med artikel I. 11 och 12, undersöka resenärer och andra personer genom att avlägsna delar av personens klädsel, i syfte att söka efter bevisföremål som har gömts på den undersökta personens kropp eller personens klädsel.

Befogenheten för inresekontrollanter att bedriva utredningsverksamhet är begränsad till brott mot det amerikanska regelverk som uttryckligen anges i artikel VII.1 i huvudavtalet. Befogenheterna att använda personella tvångsmedel kommer att utnyttjas framför allt gentemot resenärer och troligen främst i syfte att beivra brott och överträdelser av amerikansk tullagstiftning. Det kan då inte uteslutas att exempelvis misstanke om medverkan till brott mot amerikansk lagstiftning uppkommer mot annan än en resenär i kontrollområdet. Befogenheten att inom ramen för inresekontrollen kunna undersöka en person genom de personella tvångsmedel som anges i artikel VII.3 måste därför kunna användas även mot andra personer än resenärer.

Det torde stå klart att undersökning av personer på sätt som föreskrivs i artikel VII.3 utgör myndighetsutövning. En lagreglering är därför nödvändig.

Befogenheten enligt artikel VII.3 omfattar även åtgärder som vidtas inom ramen för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. I denna del behandlas befogenheten i avsnitt 7.4.5 .

*Artikel VII.7* innehåller också bestämmelser som är att hänföra till kontroll av medhavd egendom. I svensk rätt finns det bestämmelser som ger tulltjänstemän befogenhet att undersöka föremål. I bl.a. 4 kap. 16 § tullagen finns bestämmelser som ger Tullverket befogenhet att undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras samt även bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande, allt i syfte att kontrollera bl.a. att deklara-tions- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen har fullgjorts.



De tre begreppen i artikel VII.7 *inspect*, *examine* och *search* torde närmast kunna översättas med *undersöka* i samtliga fall. Enligt utredningens bedömning täcker det svenska rättsliga begreppet *undersöka* väl de åtgärder som avses i avtalsbestämmelsen. Det bör noteras att begreppen i den praktiska tillämpningen kommer att bestämmas enligt amerikansk rätt. Detta eftersom det är amerikansk rätt som ska tillämpas på de förfaranden som anges i artikel VII.7.

Befogenheten enligt artikel VII.7 att besiktiga och undersöka gods torde vara att anse som myndighetsutövning och behöver därför lagregleras.

Av bestämmelserna kan tydligt utläsas att inresekontrollen är frivillig för resenärer. Följden av att inte underkasta sig kontroll är att resenären inte får genomgå inresekontroll. Konsekvensen av att inte tillhandahålla begärda upplysningar är på motsvarande sätt att resenären kan nekats inresekontroll. Frivilligheten hindrar emellertid inte att det förekommer inslag av myndighetsutövning vid genomförande av inresekontrollen. Inresekontrollen kan ur denna aspekt jämföras med det frivilliga utbildningsväsendet. När det gäller detta område har Justitiekanslern i flera ärenden uttalat att frivilligheten inte hindrar att myndighetsutövning mot studenter förekommer, exempelvis i form av examination (se bl.a. Justitiekanslerns beslut den 21 februari 2007 i ärendet med dnr. 5212-06-40 och beslut den 11 juni 2007 i ärendet med dnr. 4400-05-40).

Innebörden av frivilligheten vad gäller uppgiftslämnande och kontroll torde också vara att tvångsmedel som huvudregel inte bör kunna användas mot en resenär som motsätter sig uppgiftslämnande eller kontroll så länge misstanke om brott eller förseelse inte föreligger. En annan sak är att resenärer kan behöva genomgå identitetskontroller m.m. inom ramen för den ordningshållningsverksamhet som inresekontrollanterna, tillsammans med svenska poliser och tulltjänstemän, också har till uppgift att fullgöra inom kontrollområdet (se artikel IV.1 c som behandlas i avsnitt 7.4.5).

## Åtgärder vid olagligt innehav av egendom, m.m.

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som anger att Förenta staterna vid genomförande av inresekontrollen får

- tillfälligt ta hand om egendom i syfte att utreda överträdelser av amerikansk lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa (artikel VII.7),
- använda tvångsmedel motsvarande beslag, kvarstad och förvar för att säkra ett framtida förverkande (artikel VII.7 och VII.10),
- besluta om förverkande av egendom (artikel VII.7 och VII.10)

I lagen ska vidare framgå att tvångsmedel i förverkandesyfte och förverkande bara får ske om egendomen lagligen kan innehas och föras ut från Sverige enligt svensk rätt eller om svensk polisman eller tulltjänsteman har avstått från att vidta rättsliga åtgärder i anledning av innehavet (artikel VII.10).

Det ska även införas en bestämmelse som anger att Förenta staternas lagstiftning ska tillämpas i fråga om överprövning av Förenta staternas beslut om tvångsmedel i syfte att säkra ett förverkande (artikel VII.10).

I artikel VII.7 föreskrivs att inresekontrollanter ska ha rätt att inte bara undersöka, utan även vidta andra åtgärder med resenärers medhavda egendom. Dessa åtgärder är *detain*, *seize* och *cause the forfeiture of*.

Begreppet *detain* torde på svenska närmast motsvaras av det rättsliga begreppet *tillfälligt ta hand om*. Enligt 3 kap. 7 § tullagen får Tullverket tillfälligt ta hand om en icke-unionsvara om det behövs för tullövervakningen, dvs. bl.a. för att undersöka i enlighet med vad som beskrivits i närmast föregående avsnitt. Det bör även här noteras att begreppen i den praktiska tillämpningen kommer att bestämmas enligt amerikansk rätt. Detta eftersom det är amerikansk rätt som ska tillämpas på de förfaranden som anges i artikeln.

De vedertagna svenska rättsliga motsvarigheterna till *seize* och *cause the forfeiture of* är *beslag* respektive *förverkande*, se bl.a. Ord-

lista för Sveriges Domstolar, utgiven av Domstolsverket, 4 uppl., 2016.

I amerikansk rätt kan, enligt vad utredningen inhämtat, vid sidan av de straffprocessuella tvångsmedlen beslag, kvarstad, förvar och förverkande, även tillämpas ett administrativt förfarande i de ärenden som aktualiseras genom avtalen. Förfarandet är identiskt med det som gäller för beslag och förverkande, med den skillnaden att åtgärderna vidtas inom ramen för ett administrativt förfarande. Syftet med åtgärderna är i båda fallen identiska, nämligen att säkerställa ett överförande av egendomen till staten, respektive att överföra egendomen till staten. Det är i förväg inte möjligt att avgöra vilket förfarande som kommer att tillämpas i ett visst ärende och en växling av förfarande kan också förekomma beroende på vad som framkommer under kontrollen.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det som redovisats i avsnitt 7.4.2 angeläget att den myndighetsutövning som överläts till Förenta staterna är tydligt angiven och avgränsad. Det svenska begreppet förverkande kan enligt utredningens mening användas för att översätta avtalets begrepp *cause the forfeiture of*. Med begreppet förverkande avses i dessa sammanhang inte det svenska rättsliga institutet förverkande, utan förverkande i den allmänna betydelsen att överföra egendom i statens ägo.

Begreppet *seize* bör enligt utredningens mening översättas med *tvångsmedel i syfte att säkerställa verkställigheten av ett beslut om förverkande*. I syfte att tydligt avgränsa de tvångsmedel som kan komma i fråga i detta sammanhang till att avse s.k. reella tvångsmedel, bör i bestämmelsen som föreslås anges de svenska relevanta tvångsmedlen, nämligen beslag, kvarstad och förvar.

Inresekontrollanter ska alltså ges rätt att tillfälligt ta hand om egendom för att undersöka om den lagligen får föras in i Förenta staterna. Kontrollanter ska vidare ges befogenhet att ta egendom i beslag och besluta om kvarstad eller förvar avseende egendom som ska förverkas samt besluta om förverkande av sådan egendom. Utgångspunkten är att svenska myndigheter ska ha den primära rätten att ingripa mot olaga innehav enligt svensk rätt. En sådan ordning följer redan av att den svenska utresekontrollen ska ske före den amerikanska inresekontrollen.

Enligt artikel VII.10, till vilken hänvisning sker i artikel VII.7, ska inresekontrollanter kunna säkra och besluta om förverkande av

egendom enligt amerikansk lag i två fall. Det första fallet avser gods som lagligen får innehas och föras ut ur landet enligt svensk rätt. Det andra fallet är att svensk behörig myndighet har valt att inte inleda något förfarande i anledning av innehavet. Även överklagande av dessa beslut ska följa den ordning som följer av amerikansk rätt. Exklusiv jurisdiktion för Förenta staterna föreskrivs alltså för sådant innehav som inte är förbjudet enligt svensk rätt. I alla andra fall föreskrivs att Sverige ska ha företräde att utöva sin domsrätt. Bestämmelsen innebär i båda situationerna att en annan stat medges rätt att i vissa fall vidta rättskipningsuppgifter på svenskt territorium. Det torde vara att anse som ett överlämnande av svensk rättskipningsuppgift som innefattar myndighetsutövning och som därför kräver lagreglering. En bestämmelse bör vidare införas där det anges att Förenta staternas lagstiftning ska tillämpas vid överprövning av beslut om de reella tvångsmedel som kan komma i fråga för att säkerställa ett förverkande.

### Befogenheten att vägra kontroll respektive inresa

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som ger Förenta staterna

- rätt bevilja respektive vägra resenärer och transportörer amerikansk inresekontroll efter en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (artikel IV.3 i, IV.3 j och VIII.c), samt
- rätt att, efter genomförd inresekontroll, vägra resenärer inresa till Förenta staterna eller medtagande av gods ombord på behöriga flygningar (artikel IV.3 k).

Till inresekontrollen hör befogenheten att bevilja respektive vägra amerikansk inresekontroll i vissa fall enligt *artiklarna IV.3 i, IV.3 j och VIII.c*. Enligt artikel IV.3 j iv kan inresekontroll vägras resenärer och transportörer efter en bedömning i varje enskilt fall, inklusive fall där resenären eller transportören har underlåtit att betala föreskriven avgift för kontrollen. Beslut att erbjuda respektive vägra resenärer och andra amerikansk inresekontroll torde vara att anse som myndighetsutövning.

Möjligheten att vägra inresekontroll är frikopplad från befogenheten att vägra inresa efter genomförd kontroll eller att vägra medtagande av föremål eller gods på planet. Den senare rätten för Förenta staterna regleras i *artikel IV.3 k*. Beslut av detta slag är syftet med inresekontrollen. I vilka fall inresa får vägras regleras inte närmare i avtalet. Detta hänger sannolikt ihop med att det styrs fullt ut av amerikansk lagstiftning. Att det är amerikansk myndighet som utövas blir särskilt framträdande när det gäller denna befogenhet. Icke desto mindre torde det emellertid stå klart att en amerikansk myndighets beslut att vägra någon inresa eller att medta gods på resan är att anse som myndighetsutövning som sker på svenskt territorium. Bestämmelser som ger inresekontrollanter rätt att bevilja eller vägra inresekontroll respektive inresa bör införas i lagen.

### Rätten att ta ut böter och avgifter

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som ger Förenta staterna rätt att ta ut avgifter för inresekontrollen, besluta om böter och avgifter enligt amerikansk lagstiftning för överträdelse av Förenta staternas regelverk om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa, om inte Sverige har inlett ett straffrättsligt förfarande avseende samma överträdelse (artikel IV.3 m).

Förenta staterna har enligt *artikel IV.3 m* rätt att under vissa förutsättningar ta ut *fees*, *civil fines* och *monetary penalties* enligt Förenta staternas lagstiftning av dem som bryter mot de regler som gäller för den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige. Rätten för Förenta staterna i dessa hänseenden avser endast de fall då Sverige har valt att avstå från att inleda ett straffrättsligt förfarande för överträdelsen.

En bestämmelse som genomför artikel IV.3 m behöver införas. Av avtalets lydelse kan inte dras någon säker slutsats om parternas avsikt med begreppen *fees*, *civil fines* och *monetary penalties* varit att det ska omfatta det som på svenska nämns böter och avgifter (inklusive expeditonsavgifter) eller endast endera av dessa begrepp.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att de tre begreppen ska anges i svensk författningstext som *avgifter* och *böter*.

Det bör noteras att begreppen i den praktiska tillämpningen kommer att bestämmas med tillämpning av amerikansk rätt. Detta eftersom det är amerikansk rätt som ska tillämpas på de förfaranden som anges i artikeln.

Artikeln innebär ingen inskränkning av utrymmet för svensk rättskipning. Rätten för Förenta staterna att inleda förfaranden enligt denna artikel är subsidiär i förhållande till den svenska domsrätten. Bestämmelsen innebär likväl att en annan stat medges rätt att i vissa fall vidta rättskipningsuppgifter på svenskt territorium. Detta måste anses vara ett överlämnande av svensk rättskipande uppgift som innefattar myndighetsutövning. Den omständigheten att rättskipning ska ske enligt den andra statens processordning och lagstiftning förändrar inte denna slutsats.

### Överlämnande till svensk behörig myndighet

**Utredningens bedömning:** Befogenheten att överlämna resenärer eller gods som nekats inresa respektive införsel till Förenta staterna (artikel IV.3 h) utgör inte myndighetsutövning.

*Artikel IV.3 h* innehåller bestämmelser om skyldighet för Förenta staterna att lämna detaljerad information till svensk behörig myndighet om beslut att neka passagerare inresa till Förenta staterna. Av bestämmelsen följer vidare en skyldighet för Förenta staterna att, när detta är lämpligt, till svenska behöriga myndigheter överlämna resenärer och gods som har nekats inresa till Förenta staterna. Bestämmelsen innebär i sig inga befogenheter som kan innefatta myndighetsutövning. En annan sak är att överlämnande av passagerare som inte frivilligt medverkar till åtgärden, under vissa förutsättningar kan aktualisera användning av tvång. Stöd för detta kan finnas i bl.a. artikel VII.6.

Artikeln, som således innehåller regler om förfarande och samarbete för inresekontrollanter i förhållande till svenska behöriga myndigheter, behandlas i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

## Kommunikations- och kontrollutrustning

**Utredningens bedömning:** Installation och användning av nödvändig utrustning för utförande av inresekontroll (artikel III.2 d) utgör inte myndighetsutövning. Beslut om vilken utrustning som ska installeras och användas (samma artikel) utgör inte normgivning.

Enligt *artikel III.2 d* har Sverige en skyldighet att medge installation och användning av kommunikations- och undersökningsutrustning som Förenta staterna finner nödvändig, inklusive sökhundar, radiologisk och nukleär spårutrustning, liksom utrustning för att fotografera och röntga bagage.

Installation och användning av nödvändig utrustning för kommunikation och kontroll av resenärer, bagage, flygplan och gods ingår som ett led i utövandet av kontrollverksamheten och utgör inte i sig någon myndighetsutövning.

Såsom avtalet är utformat överläts rätten att bestämma vilken typ av utrustning som ska installeras till amerikanska myndigheter. Den fråga som då aktualiseras är huruvida det här är fråga om överlåtelse av normgivningskompetens. Regeringsformen anförtror normgivningsmakten på olika områden åt riksdagen och regeringen samt, efter delegation, till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Rätten att besluta om rättsregler är, som det har redogjorts för i det tidigare, en kompetens som grundar sig direkt på regeringsformen. Det är alltså en konstitutionell befogenhet som inte kan överlätas till annan stat.

Avsikten med artikeln är att amerikanska inresekontrollanter ska ha tillgång till nödvändig kommunikations- och kontrollutrustning för att kunna utöva sin verksamhet enligt avtalen. Det torde med fog kunna hävdas att eventuella föreskrifter om nödvändig utrustning vid genomförande av inresekontrollen enbart kommer att ta sikte på denna verksamhet och tillämpning av föreskrifterna i den svenska rättsordningen inte kommer att bli aktuell. Meddelande av föreskrifter om nödvändig utrustning för fullgörande av de uppgifter som överläts med stöd av 10 kap. 8 § regeringsformen är således enligt utredningens bedömning inte att betrakta som en överlåtelse av normgivningsmakt.

### 7.4.5 Allmän övervakning samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

#### Allmänt

Utgångspunkten är att svenska myndigheter bär huvudansvaret för allmän övervakning samt för att upprätthålla av allmän ordning och säkerhet även inom kontrollområdet.

Genom huvudavtalet ges, parallellt med detta, inresekontrollanter befogenheter inom kontrollområdet som är att hänföra till sådan verksamhet. Bestämmelserna får anses syfta till att trygga säkerheten inom kontrollområdet även vid tillfällen då svensk behörig myndighet inte finns tillgänglig inom området.

Det är som nämnts inledningsvis en vansklig uppgift att dra en tydlig gräns mellan uppgifter som hör till inresekontroll å ena sidan och allmän övervakning respektive upprätthållande av allmän ordning och säkerhet å den andra. De befogenheter som torde kunna hänföras till allmän övervakning samt till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet är sådana som kan användas mot alla som befinner sig i kontrollområdet, alltså inte bara resenärer. Ett annat kriterium torde vara syftet med åtgärden. Om åtgärden syftar till att bevilja eller neka inresa respektive införsel av egendom i Förenta staterna är den att hänföra till inresekontrollen. Är däremot syftet att stoppa ett pågående brott eller att avvärja identifierade eller misstänkta säkerhetsrisker inom kontrollområdet, är åtgärden i stället att anse som hörande till allmän övervakning eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Om syftet med åtgärden är det senare, torde den vara att hänföra till upprätthållande av ordning och säkerhet, även om den riktar sig mot en resenär.

Båda de två sistnämnda verksamheterna är att anse som en förvaltningsuppgift då de bedrivs av en myndighet. Vissa åtgärder som en myndighetsperson får vidta för att kunna fullgöra sådana uppgifter kan även innefatta myndighetsutövning och innebära ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten.

Såsom angetts i avsnitt 7.4.2 ska de åtgärder som inte är att hänföra till inresekontroll utföras enligt svensk rätt. Det är följaktligen i dessa delar nödvändigt att reglera de rättsliga förutsättningarna för åtgärden i den lagstiftning som föreslås för att genomföra avtalen.

Såsom också redovisats i avsnitt 7.4.2 kan amerikansk kontrollpersonal använda straffprocessuella tvångsmedel endast inom ramen



för inresekontrollen. Det innebär bl.a. att det tvångsmedel som i avtalet benämns *partial body search* inte kan användas inom ramen för den verksamhet som avser allmän övervakning samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

### Inhämtande av information, undersökning och rätten att bevilja respektive vägra tillträde till kontrollområdet

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som ger Förenta staterna respektive, i förekommande fall, inresekontrollanter rätt att

- inhämta biometrisk och biografisk information från varje person som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna, att genomföra bakgrundskontroll av dessa personer och att bevilja respektive neka dem tillträde till kontrollområdet (artikel IV.1 d),
- efter samråd med Polismyndigheten bevilja tillfälliga besökare och anställda från Förenta staterna tillträde till kontrollområdet (artikel IV.3 o),
- uppmana personer som befinner sig inom kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, identifiera sig och besvara frågor om varför han eller hon befinner sig i området (artikel IV.1 c),
- uppmana en person som obehörigen vistas i kontrollområdet att lämna detta (artikel IV.1 e),
- kroppsvisitera andra personer än resenärer i kontrollområdet för att eftersöka föremål som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet (artikel VII.3). En sådan kroppsvisitation får endast omfatta vad personen bär på sig och ska genomföras med tillämpning av bestämmelserna i lagen.

Förenta staterna ska enligt *artikel IV.1 d* ha rätt att inhämta biometrisk och biografisk information från varje person, med undantag för svensk polis eller tullpersonal, som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna, att genomföra bakgrundskontroll av dessa personer och att bevilja

respektive neka dem tillträde till kontrollområdet. I artikeln regleras Förenta staternas befogenheter gentemot andra personer än resenärer. Befogenheten får anses höra till ordnings- och säkerhetsarbetet och vara ett sådant uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot den enskilde att den får anses innebära myndighetsutövning. Liknande innebörd har befogenheten enligt artikel IV.3 o att bevilja vissa typer av besökare och anställda från Förenta staterna tillträde till kontrollområdet. Den senare bestämmelsen föreskriver en skyldighet för Förenta staterna att samråda med svensk behörig myndighet. Med hänsyn till att frågan får anses gälla ordning och säkerhet, torde Polismyndigheten vara att anse som behörig myndighet. Denna myndighet bör därför anges här. Bestämmelsen kan inte anses ställa krav på att de båda staternas myndighet ska vara eniga i frågan om tillträde ska medges. Bestämmelser om rätt för Förenta staterna att på föreskrivet sätt kontrollera och besluta om personer som ska släppas in i kontrollområdet i annat syfte än att genomgå inresekontroll bör införas i den nya lagen.

Begreppen biometrisk och biografisk information definieras inte i avtalen. Enligt utredningens bedömning betecknar begreppet biometrisk information personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen i fråga, se SOU 2017:29, s. 149. En definition med detta innehåll bör, som det har angetts i avsnitt 6.4.2 införas i den föreslagna lagen.

Biografisk information omfattar enligt utredningens bedömning, sådant som uppgifter om en persons namn, personnummer eller födelsetid, och adress. Även detta begrepp bör, som det har angetts i avsnitt 6.4.2, definieras i lagen.

För att medges tillträde till kontrollområdet kommer normalt också tillträde att behöva medges till andra områden på flygplatsen där det krävs särskild behörighet för tillträde, s.k. behörighetsområden. För att medge sådant tillträde krävs enligt Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:1) om luftfartsskydd att flygplatsoperatören utfärdar en s.k. visitor badge och besökaren ska eskorteras av en person med behörighetskort som medger rätt att eskortera besökare. Det finns redan i dag inarbetade rutiner och procedurer för denna hantering. Någon ytterligare reglering med anledning av den amerikanska inresekontrollen behövs därför inte.

I artikel IV.1 c föreskrivs en rätt för Förenta staterna att få varje person, med undantag för svensk polis eller tulltjänsteman, som befinner sig inom kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, visa id-handling och på begäran lämna information om varför han eller hon befinner sig i kontrollområdet. Det engelska begreppet som används är *to order* any person.

Begreppet *säga till*, men då i formen *tillsägelse*, förekommer som ett rättsligt begrepp i bl.a. 23 kap. 8 och 9 a §§ rättegångsbalken. I det första fallet avses tillsägelse av den som befinner sig på en plats där brott förövats att medfölja till förhör. I det senare fallet avses tillsägelse av den som ska förhöras att tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär på sig eller bär med sig. I båda fallen kan tillsägelsen, om den inte åtgärdas, följas av tvångsåtgärder; medtagande till förhör av personen respektive tillfälligt omhändertagande av utrustningen.

Utredningen anser det ligga närmast till hands att parterna med den aktuella bestämmelsen avsett en rätt för den amerikanska personalen att *säga till eller uppmana* en person som anträffas i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, identifiera sig och besvara frågor om syftet med hans eller hennes vistelse i kontrollområdet. I vissa lagstiftningsarbeten har begreppen *säga till* och *uppmana* använts som synonyma. Ett exempel på detta är 20 § andra stycket smugglingslagen (2000:1225).

Av de båda synonyma uttrycken *säga till* respektive *uppmana* har utredningen valt att använda det senare.

Redan tillsägelser av med polisbefogenheter utrustad personal i samband med ordningshållning är att anse som myndighetsutövning (jfr Bengtsson, Bertil, Skadestånd vid myndighetsutövning I, 1976, s. 67). Befogenheten för en myndighetsperson att uppmana enskilda att visa id-handling i samband med upprätthållande av allmän ordning och säkerhet torde mot denna bakgrund vara att betrakta som myndighetsutövning. Möjligheten att ställa frågor i anledning av identitetskontrollen får anses ingå som ett led i denna befogenhet. Artikelns bör genomföras genom att en bestämmelse med motsvarande innebörd införs i den nya lagen.

Av artikel IV.1 e följer en befogenhet som syftar till att förmä personer som obehörigen vistas inom kontrollområdet att lämna detta. Det engelska begreppet är *to order* an unauthorized person. Ett alternativ till *säga till*, som berörts ovan i anledning av artikel IV.1 c, är

i detta sammanhang begreppet *avvisa* som även det förekommer som rättsligt begrepp. I exempelvis 13 § polislagen (1984:387) förekommer begreppet som en åtgärd som kan riktas mot den som bl.a. stör allmän ordning. Begreppet har ingen helt entydig betydelse. I kommentaren till 13 § polislagen, Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen – En kommentar, Zeteo, version den 15 april 2016, har hävdats att begreppet avser att hindra en person från att komma in i ett område eller en byggnad. Polisrättsutredningen, SOU 1993:60, s. 178, uttalade däremot att med begreppet avses att en polisman uppmanar en person att lämna ett utrymme.

Utredningen anser det ligga närmast till hands att parterna med den aktuella bestämmelsen avsett en rätt för den amerikanska personalen att uppmana den som obehörigen vistas i kontrollområdet att lämna detta. Eftersom begreppet *avvisa* inte har en entydig svensk betydelse, anser utredningen att uttryckssättet *uppmana* någon att lämna bör användas. Befogenheten för en inresekontrollant att uppmana en person att lämna kontrollområdet får anses vara myndighetsutövning. En bestämmelse som genomför artikel IV.1 e bör införas i den nya lagen.

Artikel VII.3 innehåller bestämmelser om rätt för inresekontrollanter att genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka även andra personer än resenärer i kontrollområdet för att eftersöka föremål som personen bär på sig som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet, som är gömda på personens kropp.

Av definitionen av *patdown* i artikel I.12 i huvudavtalet framgår att åtgärden kan företas bl.a. i syfte att eftersöka föremål som personen bär på sig som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet. Denna åtgärd sker alltså i säkerhetssyfte. Befogenheten enligt bestämmelsen överensstämmer väl med den som svensk personal har med stöd av lagen om luftfartsskydd.

När denna avtalsbestämmelse genomförs i svensk rätt bör den av rättsäkerhetsskäl, enligt utredningens bedömning, så långt som möjligt utformas med tillämpning av redan vedertagna bestämmelser av och benämningar på tvångsmedel. Vid bedömningen av vilket eller vilka svenska begrepp som motsvarar *patdown* finns det anledning att utgå från de åtgärder som får vidtas och i vilket syfte åtgärderna får vidtas. Det ligger då närmast till hands att utgå från begreppet *kroppsvsitation*.

Med begreppet kroppsvisitation avses enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Den form av kroppsvisitation som regleras i rättegångsbalken innehåller, utöver vad som följer av definitionen, inte någon begränsning av vad som får undersökas. Begreppet *patdown* är snävare än det svenska begreppet kroppsvisitation, eftersom det inte omfattar en undersökning av det som en person bär med sig, såsom exempelvis väskor. Å andra sidan omfattar begreppet *patdown*, när det gäller vad en person bär på sig, inte andra åtgärder än sådana som ingår i det svenska begreppet kroppsvisitation. En slutsats av detta är att det svenska begreppet kroppsvisitation, men begränsat till en undersökning av vad en person bär på sig, kan användas för att ange den befogenhet som överläts till amerikansk myndighet. Syftet med kroppsvisitationen ska vara att eftersöka föremål som hotar säkerheten på det sätt som närmare anges i artikel VII.3. Eftersom åtgärden hör till säkerhetsarbetet, ska den genomföras enligt svensk rätt. För förfarandet ska samma regler gälla som för den särskilda säkerhetskontrollen, se avsnitten 11.5.7 och 11.5.8.

## Övriga befogenheter

**Utredningens bedömning:** Befogenheten att granska och godkänna anställda som söker eller innehar befattningar som ger dem tillträde till kontrollområdet (artikel V.1 i) innefattar inte myndighetsutövning. Befogenheten att undersöka varor som ska säljas eller på annat sätt tillhandahållas inom kontrollområdet (artikel V.1 j) innefattar inte heller myndighetsutövning.

Genom *artikel V.1 i* tillförsäkras en rätt för Förenta staterna att granska och godkänna anställda, med undantag av svenska polismän och tulltjänstemän, som söker eller innehar befattningar som ger dem rätt till tillträde till kontrollområdet i tjänsten. Enligt utredningens bedömning är detta inte någon befogenhet som innefattar myndighetsutövning. Bestämmelsen behandlas också i avsnitt 16.4.1.

I *artikel V.1 j* föreskrivs en rätt för Förenta staterna att undersöka och godkänna handelsvaror som tillhandahålls eller erbjuds till försäljning inom kontrollområdet eller ombord på flygplan som har

genomgått amerikansk inresekontroll. Denna bestämmelse grundar inte heller någon befogenhet för amerikanska tjänstemän som kan anses innefatta myndighetsutövning. Artikeln behandlas också i avsnitt 16.4.1.

#### 7.4.6 Åtgärder och befogenheter vid överträdelser

**Utredningens förslag:** I den nya lagen ska införas bestämmelser som ger inresekontrollanter rätt att vid inresekontroll och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet

- uppmana en person som är misstänkt för brott mot svensk eller amerikansk lagstiftning att stanna kvar i kontrollområdet, tills svensk behörig myndighet anländer till platsen (artikel VII.6), och
- kvarhålla en person som inte lyder en uppmaning att stanna kvar i kontrollområdet tills svensk behörig myndighet anländer till platsen (artiklarna VII.6 och VII.2).

**Utredningens bedömning:** Skyldigheten att hänskjuta frågan om att genomföra en undersökning av kroppens håligheter eller en medicinsk röntgenundersökning till behörig svensk myndighet (artikel VII.4) innefattar inte någon myndighetsutövning. Rätten för inresekontrollanter att överlämna omhändertagen egendom till svensk behörig myndighet (artikel VII.8) innefattar inte heller någon befogenhet för inresekontrollanter som utgör myndighetsutövning. Detsamma gäller rätten att ha tillgång till eller bära utrustning för våldsanvändning (artikel III.1 b).

Artikel VII.6 innehåller bestämmelser om rätt för inresekontrollanter att hindra personer från att avvika från kontrollområdet.

*Begreppen delay och hold*

De engelska ord som används för att beskriva sätten för inresekontrollanterna att hindra personer från att lämna kontrollområdet är *delay* och *hold*. Språkligt sett torde de två uttrycken kunna översättas med *fördröja* eller *uppehålla* respektive *hålla kvar*.

Begreppet *uppehålla* en person, liksom det synonyma begreppet *fördröja*, torde inte förekomma som juridisk term i svensk rätt. Enligt utredningens bedömning får begreppet närmast vara att anse som en beskrivning av den åtgärd som kontrollanten vidtar i syfte att en skyldighet att kvarstanna ska inträda för den som får uppmaningen. Med detta synsätt skulle alltså kontrollantens befogenhet att uppehålla motsvaras av en skyldighet att stanna kvar för den som får uppmaningen att göra detta. I svensk författningstext kan därför *delay* anges med *uppmana att stanna kvar*. Den rättsliga innebörden av begreppet *uppmana* har behandlats i avsnitt 7.4.5. Såsom framgår där grundar avtalsbestämmelsen inte någon befogenhet att med tvång hålla kvar personen, om uppmaningen inte följs.

Begreppet *kvarhålla* förekommer som juridiskt begrepp i svensk rätt. I 9 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) anges att en utlänning i vissa fall är skyldig att stanna kvar hos polisen för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna eller i samband med kallelse eller hämtning, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Enligt andra stycket i paragrafen får en polisman hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att skyldigheten enligt första stycket att stanna kvar inte är ett tvångsmedel, men att ett kvarhållande med stöd av andra stycket är att anse som ett frihetsberövande, se prop. 1994/95:179, s. 71 f. och 77 samt Lagrådets yttrande återgivet på s. 117.

*Befogenheterna i artikel VII.6 ska kunna företas såväl inom ramen för inresekontrollen som för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet*

I artikel VII.6 föreskrivs alltså åtgärder som syftar till att hindra personer som är misstänkta för brott att avvika från platsen i avvaktan på att svensk polisman eller tulltjänsteman anländer till platsen. Åtgärden bör rimligen kunna företas såväl inom ramen för

inresekontrollen som i verksamheten att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Misstanke om brott mot sådan amerikansk lagstiftning som får beivras inom ramen för inresekontrollen kan ju tänkas aktualisera åtgärder som förutsätter att svensk polisman tillkallas.

Till skillnad från vad som gäller för den undersökning av en persons påklädda kropp, en åtgärd som också kan förekomma i både inresekontroll och upprätthållande av ordning och säkerhet, torde syftet med en åtgärd enligt denna artikel vara att stoppa ett misstänkt pågående brott, och inte att utreda eller förhindra brott. Stöd för en sådan slutsats finns i artikel VII.2, som får anses vara den centrala bestämmelsen i avtalet när det gäller att ingripa med tvång vid ett pågående brott. Det engelska uttrycket som används i bestämmelsen för att beskriva åtgärden är *to surpress*.

#### *Närmare om befogenheten att ingripa mot brott*

Som utredningen redogjort för i avsnitt 7.4.2 ska andra vålds- och tvångsbefogenheter än sådana som uttryckligen anges i avtalet inte komma i fråga. Artikel VII.2 får anses reglera den allmänna befogenheten att ingripa med tvång och innehåller inte några egentliga befogenheter. Vilka ingripanden som ska kunna ske för att *stoppa* ett pågående brott får anses vara reglerat på ett uttömmande sätt i artikel VII.6 i avtalet. En uppmaning att stanna kvar i kontrollområdet innefattar inget inslag av tvång. Tvång ska däremot kunna användas om personen, trots uppmaning att stanna kvar, försöker avvika från platsen.

Såsom avtalet är utformat har alltså inresekontrollanter rätt att vidta åtgärder som syftar till att ingripa mot brott. Sådan verksamhet kan i normala fall övergå i egentlig brottsbekämpning, dvs. vidtagande av åtgärder för att utreda och beivra brottet. Inresekontrollanternas befogenhet enligt avtalen är dock i dessa avseenden begränsad till det initiala skedet under förloppet från det att brottsmisstanke uppstår till dess att svenska ansvariga myndigheter har underrättats och tagit över. Detta följer av såväl artikel VII.2 som artikel VII.6. Inresekontrollanter anförtros alltså inte någon brottsbekämpande befogenhet i egentlig mening. För en sådan slutsats talar även bestämmelsen i artikel VII.12, enligt vilken inrese-



kontrollanter ska bistå svenska myndigheter i det brottsbekämpande arbetet. Av det engelska begreppet *provide reasonable assistance*, som används i bestämmelsen, får anses följa en avsikt att inte ge inresekontrollanterna någon självständig brottsbekämpande befogenhet.

Befogenheten att tillfälligt kvarhålla en brottsmisstänkt är kopplad till viss tvångsanvändning. Villkoren och begränsningarna för ingripanden med våld och tvång regleras i *artikel III.1 b* och *artikel III.5* i avtalet. Bestämmelserna, som behandlar rätten att använda utrustning för utövande av våld respektive den allmänna proportionalitetsprincipen vid tvångsanvändning, har behandlats i avsnitt 7.4.2.

Av artikel VII.2, läst tillsammans med artikel III.5, till vilken den hänvisar, följer att skjutvapen endast får användas för att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person. Inresekontrollanter får alltså enligt dessa bestämmelser bara ha rätt att använda skjutvapen när de utövar den allmänna rätten till självförsvar och försvar av andra personer. Det följer av avtalet att det våld som används i detta syfte inte får vara oförsvarligt i förhållande till det våld eller hot som angreppet utgör. Frågan om författningsregleringen av befogenheten att använda skjutvapen och våld i övrigt behandlas i avsnitt 7.4.2. under rubriken En generell bestämmelse om amerikansk myndighetsutövning enligt avtalen.

Rätten att med våld och tvång ingripa mot en brottsmisstänkt sammanfaller delvis med rätten till envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Trots detta får de tvångsåtgärder som myndighetspersoner som det nu är frågan om vidtar i tjänsten anses vara myndighetsutövning (jfr Ds 1999:31 s. 95 och prop. 2016/17:139, s. 53).

### *Behovet av lagreglering och därmed sammanhängande frågor*

Även om befogenheten enligt artikel VII.6 endast avser ett tillfälligt hindrande av en person från att avlägsna sig från platsen, torde den vara att anse som en åtgärd som innebär myndighetsutövning. Utgångspunkten är alltså att befogenheten att uppmana en brottsmisstänkt att stanna kvar och att kvarhålla en sådan person bör regleras i lag.

Det finns anledning att närmare granska innebörden av bestämmelsen i artikel VII.6. Översatt till svenska ger den en inresekontrollant befogenhet att

- a) i kontrollområdet uppmana resenärer eller personer, med undantag för tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter, som är misstänkta för brott enligt antingen Förenta staternas eller Sveriges lagar eller förordningar att stanna kvar där,
- b) kvarhålla personer som avses i punkten a) och som är misstänkta för att hindra en inresekontrollant i sin tjänsteutövning, och
- c) i de fall som avses i punkten b), uppmana den försöker avvika från kontrollområdet att stanna kvar.

Det får anses att befogenheten att uppmana enligt punkten c) omfattas av den längre gående befogenheten att i samma situation kvarhålla personen enligt punkten b). Med denna utgångspunkt behöver befogenheten i punkten c) inte anges i den svenska författningstexten.

Enligt vår bedömning kan *hindrandet* av en inresekontrollant i dess tjänsteutövning inte rimligen bestå i annat än att personen vägrar stanna kvar. Bestämmelsen kan därför i tillämpliga delar utformas med 9 kap. 11 § utlänningslagen som förebild. Av bestämmelsen bör även framgå att ingripandet enbart får bestå tills svensk behörig myndighet anländer till platsen.

I artikel VII.6 regleras alltså *sätten* att enligt artikel VII.2 ingripa för att stoppa ett brott. Befogenheten enligt artikel VII.6 bör även kunna användas vid överlämnande till svenska myndigheter av resenärer som nekats inresa till Förenta staterna enligt *artikel IV.3 b*. Detta förutsätter dock att resenären, på ett sätt som får anses vara brottsligt, motsätter sig överlämnandet.

#### *Andra frågor som har samband med befogenheten att använda våld och tvång*

Själva innehavet av eller tillgången till utrustning för utövande av våldsbefogenheter får anses ingå som ett led i befogenheten att använda våld och torde inte i sig vara att anse som myndighetsut-

övning. Att använda hjälpmedel vid våldsanvändning torde däremot innefatta myndighetsutövning. Frågan har behandlats i avsnitt 7.4.2.

Rätten för inresekontrollanter att vid tjänstgöring i Sverige använda sina uniformer och sådan utrustning som inte utgör vapen torde inte vara att betrakta som någon offentligrättslig uppgift eller befogenhet, jfr prop. 2007/08:83, s. 33.

Artikel VII.4 innehåller en bestämmelse där inresekontrollanter, om fråga uppkommer om att genomföra en undersökning av kroppens håligheter eller en medicinsk röntgenundersökning åläggs att hänskjuta frågan till behörig svensk myndighet. Amerikanska inresekontrollanter tilldelas alltså genom denna bestämmelse inte någon befogenhet som kan anses innefatta myndighetsutövning. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

Artikel VII.8 ger inresekontrollanter rätt att överlämna omhändertagen egendom till svensk behörig myndighet. Bestämmelsen, som inte innefattar någon befogenhet för inresekontrollanter som utgör myndighetsutövning, behandlas närmare i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

#### **7.4.7 Undantag för svenska polismän och anställda vid Tullverket**

**Utredningens förslag:** I den nya lagen bör införas bestämmelser som genomför de regler i avtalen som föreskriver undantag från vissa åtgärder när det gäller svenska polismän och tulltjänstemän (artiklarna IV.1 c, IV.1 d, VII.3 och VII.6).

Huvudavtalet innehåller ett flertal bestämmelser som syftar till att undanta svenska polismän och tulltjänstemän från vissa åtgärder som inresekontrollanter ges rätt att genomföra. Undantag föreskrivs från skyldigheten enligt artikel IV.1 c att anmäla sig till en inresekontrollant, förevisa medhavd egendom, samt identifiera sig och besvara frågor om syftet med vistelsen i kontrollområdet. Undantag föreskrivs även för kontroll genom inhämtande av biometriska och biografiska uppgifter enligt artikel IV.1 d. Anställda vid svenska behöriga myndigheter är vidare undantagna från kontroll, undersökning, enligt artikel VII.3 och från åtgärder enligt artikel VII.6.

De undantag från kontroll som föreskrivs i avtalen för svenska polismän och tulltjänstemän ska anges i lagen.

## 7.5 Sammanfattning

I de fall avtalen innefattar en överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppdrag ska riksdagen besluta om detta. En överlåtelse föreligger i de fall amerikansk myndighetspersonal medges att utföra förvaltnings- eller rättskipningsuppdrag i Sverige, oavsett om dessa avser tillämpning av svensk eller amerikansk rätt.

I de fall uppdraget innefattar myndighetsutövning ska riksdagen besluta om detta med viss kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Enligt avtalen ska amerikanska inresekontrollanter ges vissa befogenheter i Sverige som enligt svensk rättsuppfattning är att anse som uttryck av samhällets maktbefogenheter gentemot enskilda. Inresekontrollanter ska med andra ord utrustas med befogenhet att på svenskt territorium vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning. För att åstadkomma en sådan ordning i Sverige krävs stöd i lag.

För att genomföra avtalen krävs enligt utredningens bedömning bestämmelser som ger amerikanska inresekontrollanter att utöva myndighet i Sverige i de avseenden som angetts i avsnitt 7.4.4–7.4.6. Åtgärderna ska i den del de är att hänföra till inresekontroll, genomföras enligt amerikansk lagstiftning. De åtgärder som är att hänföra till upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, liksom ingripanden för att stoppa ett pågående brott, ska genomföras med tillämpning av svensk rätt.

## 8 Enskildas rättssäkerhet

### 8.1 Inledning

Enligt artikel II.5 i huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen ska enskilda tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige. Vidare ska enligt artikel II.6 i samma avtal svensk lagstiftning inklusive Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, gälla, om inget annat anges, även inom det område på Arlanda flygplats där kontrollen genomförs.

Enligt kommittédirektiven, s. 4, ska utredningen analysera behovet av reglering och lämna eventuella förslag om sådan som säkerställer att enskilda kan ta till vara de rättigheter som finns enligt Europakonventionen och annan tillämplig svensk lag. I direktiven erinras om att det samtidigt måste beaktas att tull- och gränskontrollen enligt huvudavtalet ska genomföras av amerikanska tjänstemän med tillämpning av amerikansk lag.

Krav på rättssäkerhet handlar om att skydda individen mot att utsättas för övergrepp begångna av staten, dvs. att motverka missbruk av statens utrymme att utöva makt gentemot den enskilde. Rätten att bli skyddad mot statens missbruk av rättsordningen är tillförsäkrad den enskilde bl.a. genom ett systematiskt skydd för mänskliga rättigheter säkerställda genom lag och konventioner, se bl.a. Staaf, Annika, Zanderin, Lars, Förvaltningsrätt – en introduktion för professionsutbildningar, 3 uppl., 2011, s. 49 ff.

De svenska fri- och rättighetsreglerna återfinns främst i 2 kap. regeringsformen. Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ges vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten ett förstärkt och detaljerat grundlagsskydd. Bestämmelserna i Europakonventionen är en viktig beståndsdel i det svenska skyddet för fri- och rättigheter. Konventionen gäller sedan 1995

som svensk lag och har dessutom getts en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 23 § regeringsformen mot normgivning som strider mot konventionen. Ur rättssäkerhetssynpunkt är även bestämmelserna om tillsyn över offentlig verksamhet och tjänstemännens straffrättsliga ansvar av betydelse.

I avsnitt 8.2–8.4 redovisas först huvuddragen i de viktigaste författningarna på fri- och rättighetsområdet i den svenska rättsordningen. De för utredningens frågeställningar mest relevanta fri- och rättigheterna behandlas särskilt i framställningen. Beskrivningen bygger, när inte annat anges, på Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna – regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 3 uppl., 2012, och Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., 2015. Utredningens analys och ställningstagande i frågan om behovet av en reglering återfinns i avsnitt 8.5.

## 8.2 Fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen

Regleringen i 2 kap. regeringsformen kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter av varierande styrka.

Den *första gruppen* avser de politiska friheterna. I denna grupp ingår inledningsvis de s.k. positiva opinionsfriheterna enligt 1 §. Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Regleringen innebär att vissa aspekter av yttrandefriheten och informationsfriheten undantas från regeringsformens tillämpningsområde för att i stället regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I 2 och 3 §§ behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna. Bestämmelsen i 2 § innebär bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna, att delta i en demonstration eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund. Skyddet har inriktats på frågor som rör den enskildes åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I 3 § första stycket uppställs ett skydd mot att det i allmänna register görs anteckningar om medborgare som enbart grundas på hans eller hennes politiska åskådning.

I *en andra grupp* finns bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet. Dessa s.k. kroppsliga fri- och rättig-

heter innebär förbud mot dödsstraff enligt 4 §, kroppsstraff, tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden enligt 5 §. Vidare uppställs ett skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev och mot andra intrång i förtroliga post- eller teleförbindelser samt mot hemlig avlyssning i olika avseenden (6 §). Till den här gruppen hör dessutom ett förbud mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket och berövas sitt medborgarskap annat än i vissa fall som är angivna i regeringsformen. Detta regleras i 7 §. Slutligen är enligt 8 § varje medborgare är skyddad mot frihetsberövanden samt har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

I den *tredje gruppen* av fri- och rättigheter uppställs vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det gäller rätten enligt 9 § till prövning av domstol eller domstolsliknande nämnd vid frihetsberövanden. Vidare finns i 10 § ett förbud mot retroaktiv strafflag och retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift. Tillfälliga domstolar är förbjudna enligt 11 §. Förhandling vid domstol ska enligt samma bestämmelse vara offentlig.

Den *fjärde gruppen* innehåller bestämmelser av skilda slag. I 12–13 §§ uppställs förbud mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön. Rätten till fackliga stridsåtgärder behandlas i 14 §. Frågor som rör egendomsskyddet och allemansrätten regleras i 15 §. Att upphovsrätten ska vara skyddad anges i 16 §. Näringsfrihet, yrkesfrihet och samers rätt till renskötsel behandlas i 17 §. Rätten till kostnadsfri utbildning m.m. ges grundlagsstöd genom 18 §.

Styrkan hos fri- och rättigheterna i de fyra grupperna är varierande. Vissa är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas utan grundlagsändring. Hit hör bland annat religionsfriheten.

Andra fri- och rättigheter kan begränsas genom lag eller, i vissa undantagsfall, genom annan författning efter bemyndigande i lag. Vissa av dessa fri- och rättigheter, som t.ex. yttrandefriheten, informationsfriheten, skyddet mot kroppsvisitation och rörelsefriheten, får dock endast begränsas i den utsträckning som det medges i 2 kap. 21–24 §§ regeringsformen.

Av 2 kap. 21 § regeringsformen framgår att begränsningar av de fri- och rättigheter som den bestämmelsen omfattar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvän-

dig med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av samma paragraf framgår även att begränsningen inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 22 § finns reglerna om det s.k. kvalificerade förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

I 2 kap. 23–24 §§ regeringsformen anges de ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda för att begränsa vissa av fri- och rättigheterna.

### **8.3 Annan svensk lagstiftning som avser enskildas rättssäkerhet**

#### **8.3.1 Straffansvar för tjänstefel och andra brott i tjänsten**

Vid myndighetsutövning ställs, av hänsyn till rättssäkerheten, särskilda krav på legalitet, objektivitet, noggrannhet och omsorg. Svenska polismän, tulltjänstemän, flygplatskontrollanter och andra tjänstemän är vid myndighetsutövning underkastade särskilt straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Därutöver omfattas polismän och andra anställda i allmän tjänst av bestämmelserna om mutbrott, brott mot tystnadsplikt och olaga diskriminering i 10 kap. 5 a §, 20 kap. 3 §, respektive 16 kap. 9 § brottsbalken.

#### **8.3.2 Tillsyn**

Justitieombudsmannen, JO, har till huvuduppgift att ta tillvara enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. JO får uttala sig om huruvida en åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Vidare får JO som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Slutligen har JO en partsliknande roll vid arbetsrättsliga ingripanden, se



6 § och 7 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Justitiekanslern, JK, har bl.a. till uppgift att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK har i likhet med JO tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter, se 1 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Tillsynen motsvarar i huvudsak den som JO utövar.

I sitt remissyttrande över Schengenpromemorian (1999-09-14, dnr. 2451-99-80) väckte JK frågan om utländska tjänstemän som enligt promemorians förslag skulle tillåtas utöva myndighet i Sverige, på samma sätt som svenska polismän och andra som utövar myndighet, bör omfattas av JK:s eller JO:s tillsyn och åtalsrätt. Med anledning av den väckta frågan gjorde regeringen följande förtydligande i propositionen (prop. 1999/2000:64, s. 113):

Schengenkonventionens bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande innebär att Schengenstaterna har åtagit sig att låta tjänstemän från andra Schengenstater utöva myndighet på sitt territorium. Då tjänstemän från en annan Schengenstat utövar myndighet i Sverige är det således det andra landets myndighet som utövas här. De utländska tjänstemännens befogenheter när de befinner sig på svenskt territorium begränsas dock av bestämmelserna i den nu föreslagna lagen om internationellt polisiärt samarbete. De utländska tjänstemännen står – på samma sätt som svenska polismän som utövar svensk myndighet i en annan Schengenstat är underkastade JK:s och JO:s tillsyn – under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige. Lagen om internationellt polisiärt samarbete bör därför inte föranleda några ändringar i reglerna om JK:s och JO:s tillsyn.

Även i prop. 2016/17:139 med förslag till nya möjligheter till polisoperativt samarbete med andra stater gjordes bedömningen att det är svårt att ge svenska myndigheter befogenheter att utöva tillsyn över utländska tjänstemän, bl.a. eftersom dessa, vad gäller disciplinära bestämmelser, omfattas av lagstiftningen i sin hemstat (s. 70 f.).

## 8.4 Europakonventionen

### 8.4.1 Bakgrund

Europakonventionen undertecknades i november 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953 sedan den ratificerats av tio stater. Sverige ratificerade konventionen år 1952. Europakonventionen gäller som svensk lag. Den inkorporerades i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som trädde i kraft den 1 januari 1995.

### 8.4.2 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Europadomstolen har till uppgift att granska påstådda brott mot Europakonventionen. Domstolen kan ta emot klagomål från enskilda personer, enskilda organisationer eller grupper av enskilda som anser att deras fri- och rättigheter enligt konventionen eller något av tilläggsprotokollen har blivit kränkta. En förutsättning är att den berörda staten är ansluten till konventionen eller respektive tilläggsprotokoll.

Även om Sverige ratificerade Europakonventionen redan 1952 dröjde det till år 1966 innan Sverige underkastade sig Europadomstolens kompetens.

Ett klagomål måste avse en kränkning som har drabbat klaganden personligen. Europadomstolens avgöranden riktar sig därför huvudsakligen mot stater. Det innebär att ett klagomål inte kan rikta sig mot en enskild person eller organisation utan måste rikta sig mot en stat och handla om en fråga som staten kan hållas ansvarig för. Europadomstolens avgöranden är bindande för den berörda staten. Europadomstolen har emellertid inte möjlighet att ändra eller undanröja ett nationellt avgörande.

I sina domar fastställer Europadomstolen om konventionsstaten har brutit mot någon bestämmelse i konventionen. Om domstolen anser att en kränkning av konventionen har skett kan den tillerkänna klaganden skälig gottgörelse. En sådan gottgörelse kan utgöra ersättning för både ekonomisk och ideell skada. Dessutom utdöms ofta skälig ersättning för processkostnader. I fall där kränkningen av kon-

ventionen varit av formell art eller annars av mindre betydelse för klaganden, nöjer sig Europadomstolen med att konstatera att själva beslutet att klaganden utsatts för en kränkning av sina rättigheter innefattar tillräcklig gottgörelse. Det förekommer också att Europadomstolen i sin dom ålägger en stat konkreta förpliktelser för att undanröja eller begränsa effekterna av ett konventionsbrott gentemot klaganden i målet.

Enligt artikel 46.1 i konventionen har staterna förbundit sig att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga domar i varje mål i vilket de är parter. Det innebär bl.a. att de är skyldiga att betala det skadestånd som domstolen bestämt. Det är Europarådets ministerkommitté som enligt artikel 46.2 i konventionen ska övervaka att domarna blir verkställda.

Den som vill klaga till Europadomstolen måste först ha försökt få rättelse till stånd inom landet i fråga genom att utnyttja de möjligheter som finns att överklaga myndigheters och domstolars beslut. Rätten till effektiva rättsmedel behandlas närmare under avsnitt 8.4.7 nedan.

### **8.4.3 Europakonventionens ställning i den svenska rättsordningen**

Europakonventionen är som framgått inkorporerad i svensk rätt sedan 1995. Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag, men i förarbetena ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild tyngd vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117, s. 38). Konventionens artiklar kan ses som ett komplement till fri- och rättighetsreglerna i 2 kap. regeringsformen. När det gäller förhållandet mellan konventionen och vanlig svensk lag framhölls i förarbetena principen om s.k. fördragskonform tolkning, dvs. att svenska regler om möjligt ska tillämpas på ett sätt som stämmer överens med Sveriges internationella åtaganden.

Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. En föreskrift som är oförenlig med konventionen är således även oförenlig med regeringsformen. Lagstiftaren har genom bestämmelsen ålagts ett särskilt ansvar när det gäller den allmänna utformningen och avsedda tillämpningen av ny lagstiftning.

Vidare får enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag. Även i de fall då det i rättstillämpningen uppkommer frågor om förenligheten med Europakonventionen, gör sig således särskilda hänsyn gällande.

Europakonventionen har mot denna bakgrund en speciell ställning i den svenska rättsordningen.

#### 8.4.4 Konventionsstaternas bundenhet och skyldigheter

Europakonventionen kom till i syfte att skydda individers grundläggande fri- och rättigheter. Den övergripande förpliktelse som varje konventionsstat har åtagit sig framgår av artikel 1. Där sägs det att konventionsparterna ska garantera att var och en som befinner sig under dessas jurisdiktion har rätt till de fri- och rättigheter som anges i avdelning I (artiklarna 2–18). Konventionsstatens förpliktelse är alltså inte begränsad till statens egna medborgare. Enligt artikel 1 skyddas var och en som befinner sig under statens jurisdiktion. Den som vistas på en stats territorium kan normalt anses befinna sig under statens jurisdiktion. Detta gäller även om staten tillåtit en annan stats myndigheter att bedriva verksamhet på dess territorium, i vart fall om den förstnämnda staten inser eller borde inse att den andra statens handlande kan komma att strida mot konventionen. En sådan tolkning av staternas ansvar har Europadomstolen gjort i fler mål. I *El-Masri mot Makedonien* (no. 39630/09, den 13 december 2012) *Al Nashiri mot Polen* (no. 28761/11, den 24 juli 2014) och *Husayn (Abu Zubaydah) mot Polen* (no. 7511/13, den 24 juli 2014) tillät konventionsstaterna den amerikanska underrättelsetjänsten CIA att hålla misstänkta terrorister frihetsberövade och att förhöra dem på deras territorier. Konventionsstaterna ansågs inte kunna undgå ansvar för de brott mot konventionen som begåtts av de utländska tjänstemännen genom de metoder som CIA använt.

Europadomstolen framhöll i målen *Waite och Kennedy* (nr. 26083/94, den 18 februari 1999) samt *Beer och Regan* (nr. 28934/95, den 18 februari 1999), båda mot Tyskland, att en konventionsstat som överför kompetens till en internationell organisation måste se till att enskilda människor även därefter kommer att ha ett rimligt skydd för sina mänskliga rättigheter. Skulle det inte finnas

ett tillfredsställande rättsskydd med avseende på organisationens beslut och handlingar, kan de konventionsstater som är medlemmar i organisationen inte undgå ansvar enligt Europakonventionen. Europadomstolen har i dessa båda domar anknutit till tidigare avgöranden av Kommissionen som också uppställt ett krav på att en stat vid överlåtelse av befogenheter till internationella organ ska se till att det finns ett tillfredsställande skydd för de fri- och rättigheter som staten åtagit sig att garantera genom att tillträda konventionen.

Det primära ansvaret för att rättigheterna i Europakonventionen respekteras på det egna territoriet har således de enskilda konventionsstaterna. Staterna har även den grundläggande skyldigheten att tillhandahålla effektiva rättsmedel vid konventionskränkningar.

### 8.4.5 Allmänt om innehållet i konventionen

Bestämmelserna i konventionen innefattar rätten till liv (artikel 2), förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4), rätten till frihet och säkerhet (artikel 5), rätten till domstolsprövning och till rättvis och offentlig rättegång (artikel 6), förbud mot straffrättslig retroaktivitet (artikel 7), skydd för privatliv och korrespondens (artikel 8), tankefrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10), församlings- och föreningsfrihet (artikel 11), rätten att ingå äktenskap och bilda familj (artikel 12), rätten till effektiva inhemska rättsmedel vid kränkningar (artikel 13), samt förbud mot diskriminering av något slag vid utnyttjande av rättigheterna (artikel 14). Konventionens artikel 15 medger regeringarna rätten att göra avvikelser (derogationsrätt) från vissa av konventionens krav i händelse av krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens.

Europakonventionen har kompletterats med 16 tilläggsprotokoll. I sex av dessa har nya materiella rättigheter tillfogats. De rättigheter som skyddas i dessa protokoll är följande:

- äganderätt (artikel 1 i första protokollet),
- rätt till undervisning (artikel 2 i första protokollet),
- rätt till fria val (artikel 3 i första protokollet),

- förbud mot frihetsberövande på grund av oförmåga att fullgöra avtalad förpliktelse (artikel 1 i fjärde protokollet),
- rätt till personlig rörelsefrihet (artikel 2 i fjärde protokollet),
- rätt att vistas i sitt hemland (artikel 3 i fjärde protokollet),
- förbud mot kollektiv utvisning (artikel 4 i fjärde protokollet),
- förbud mot dödsstraff (sjätte och trettonde protokollen),
- rätt till förfarandegarantier i utvisningsärenden (artikel 1 i sjunde protokollet),
- rätt att överklaga straffdom (artikel 2 i sjunde protokollet),
- rätt till ersättning vid oriktig straffdom (artikel 3 i sjunde protokollet),
- förbud mot åtal och straff för brott som redan prövats i tidigare rättegång (artikel 4 i sjunde protokollet), och
- makars rätt till likabehandling under äktenskap och vid dess upplösning (artikel 5 i sjunde protokollet).

Därutöver finns även ett generellt förbud mot diskriminering (tolfte protokollet).

#### **8.4.6 Närmare om vissa i konventionen upptagna fri- och rättigheter**

##### **Rätt till frihet och säkerhet**

Bestämmelserna i artikel 5 i konventionen gäller frihetsberövanden. Artikel 5 bygger på principen att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag. Artikel 5 innehåller tämligen detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för att ett frihetsberövande ska anses tillåtet. Den som berövats friheten ska även kunna komma i åtnjutande av de rättssäkerhetsgarantier som anges i punkterna 2, 3, 4 och 5 i artikel 5. Han eller hon ska således skyndsamt få kännedom om skälen till frihetsberövandet och, när detta grundar sig på misstanke om brott, skyndsamt ställas inför domare och åtalas eller frigges inom skälig tid. Den som berövats friheten ska också ha rätt att få lagligheten av frihets-

berövandet prövad av domstol och ha rätt till skadestånd om frihetsberövandet skett i strid med konventionen.

### Rätt till en rättvis rättegång

Bestämmelser om att tvister om rättigheter och anklagelser om brott ska kunna prövas av domstol finns i artikel 6 i Europakonventionen. För att fylla sitt syfte måste dessutom domstolsprövningen vara så utformad att den inrymmer tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier.

Domstolsförfarandet ska vara så utformat att följande krav tillgodoses:

- domstolen ska vara oberoende och opartisk,
- domstolen ska ha inrättats enligt lag,
- förfarandet ska vara korrekt och rättvist mot den enskilde,
- förfarandet ska, med vissa undantag, vara muntligt och offentligt,
- domstolsprövningen ska ske inom skälig tid, och
- domen ska avkunnas offentligt.

I artikel 6.3 anges vissa minimigarantier som bör ses som särskilda aspekter av rätten enligt artikel 6.1 till en rättvis rättegång i brottmål. Dessa minimigarantier innebär i huvudsak att den som åtalats för brott ska ha rätt

- att bli underrättad om anklagelsen mot honom eller henne,
- att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- att försvara sig personligen eller genom ombud,
- att förhöra vittnen som åberopas mot honom eller henne samt att få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen mot honom eller henne, och
- att vid behov få kostnadsfritt biträde av tolk.

På samma sätt som övriga i konventionen skyddade rättigheter gäller rätten till en rättvis rättegång bara för den som befinner sig under en konventionsstats jurisdiktion (artikel 1 i konventionen).

Frågan har uppkommit om en stat i vissa fall kan anses bryta mot artikel 6 genom att utvisa, utlämna eller överlämna någon utan att försäkra sig om att garantierna i artikel 6 kommer att beaktas i rättegången i den andra staten. Det ansvar som här kan uppkomma liknar det som föreligger enligt artikel 3 när en person utvisas, utlämnas eller på annat sätt överlämnas till ett land i vilket han löper en påtaglig risk för att utsättas för tortyr. En utvisning eller utlämning har ansetts stå i strid med artikel 3 om det visas att det finns starka skäl att tro att personen i fråga i mottagarlandet skulle löpa en reell risk för att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.

När det gäller artikel 6 framgår dock av Europadomstolens praxis att ett sådant ansvar bara undantagsvis kan bli aktuellt, dvs. endast i händelse av flagranta brott eller risk för flagranta brott mot principerna för ett rättvist rättegångsförfarande (se t.ex. fallet Soering mot Förenade kungariket, no. 14038/88, den 7 juli 1989). Konventionen kräver alltså inte att den stat som utvisar, utlämnar eller överlämnar en person ska förvissa sig om att denne, i en eventuell rättegång i mottagarlandet, kommer att omfattas av ett förfarande som till alla delar uppfyller kraven i artikel 6.

### **Inget straff utan lag**

I artikel 7 kommer den straffrättsliga legalitetsprincipen till uttryck. Ingen får straffas utan stöd i lag och retroaktiv tillämpning av strafflag är förbjuden. Det grundläggande kravet i artikeln är att bestraffning måste ha sådant stöd i lag att straffet är förutsebart när gärningen utförs. Principens betydelse framgår av att artikel 7 tillhör de bestämmelser från vilka avsteg inte får göras med stöd av artikel 15 under krig eller andra extraordinära förhållanden. Enligt punkt 2 i artikel 7 ska legalitetsprincipen inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till handling eller underlåtenhet som, när den begicks, var brottslig enligt allmänna internationellt erkända rättsprinciper.



## Rätt till respekt för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Många av de rättigheter som behandlas i andra artiklar i konventionen kan samtidigt sägas beröra privatlivet, såsom t.ex. skyddet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling i artikel 3 och frihetsberövanden enligt artikel 5. Artikel 8 fångar upp de aspekter av privatlivet som faller utanför specialbestämmelserna i konventionen.

Vid sidan av rätten till respekt för privatlivet behandlas i artikel 8 också rätten till respekt för familjelivet samt för hem och korrespondens. Dessa rättigheter är nära förbundna med rätten till respekt för privatlivet och kan ofta inte särskiljas från denna rättighet. En husrannsakning är exempelvis ett ingrepp inte bara i den respekt som hemmet ska åtnjuta utan också i rätten till respekt för privatlivet. På motsvarande sätt berör telefonavlyssning, liksom brevkontroll, såväl korrespondens som privatliv. Om en familj splittras eller kontakter mellan familjemedlemmar försvåras, är det inte bara familjelivet som drabbas utan också de enskilda familjemedlemmarnas privatliv. Vad som kränks är sålunda ofta rätten till respekt för privat- och familjeliv eller rätten till respekt för privatliv och hem eller för privatliv och korrespondens.

Vad som förutsätts enligt artikeln är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvärdande myndigheterna har kontroll över att dessa lagar respekteras.

För att ett ingrepp ska vara förenligt med artikel 8.2, måste ingreppet vara

- lagligt,
- ägnat att tillgodose något av de i artikel 8.2 uppräknade allmänna eller enskilda intressen, och
- nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse.

En viktig aspekt av skyddet för privatlivet är den fysiska integriteten. Allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan utgöra tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och därför stå i strid

med artikel 3 i Europakonventionen. Är det däremot fråga om mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan de ibland tänkas strida mot artikel 8. Vad som sker med samtycke omfattas som regel inte av skyddet i artikel 8.

Målet Gillan och Quinton mot Förenade kungariket (no. 4158/05, den 12 januari 2010) gällde 2000 års brittiska lag mot terrorism, enligt vilken polisen hade rätt att kroppsundersöka personer utan skälig misstanke om brott. Polisen kunde kräva att en person tog av sig huvudbonad, skor, ytterkläder och handskar och fick med händerna söka efter innehållet i fickor, runt kragar, sockor och skor samt i personens hår. Åtgärderna fick vidtas på offentlig plats, och en vägran att underkasta sig åtgärderna var straffbart. Europadomstolen konstaterade att det var fråga om ingrepp i privatlivet och att dessa ingrepp inte kunde jämföras med t.ex. kontroller på en flygplats där passagerarna kunde anses ha lämnat sitt samtycke genom att välja att resa med flyg. Inte heller hade befogenheterna enligt lagen mot terrorism förbundits med tillräckliga rättsliga garantier. En polisman hade bl.a. möjlighet att handla helt efter egen bedömning. Domstolens slutsats var att åtgärderna inte var tillräckligt specificerade och inte omgärdade med adekvat rättsligt skydd. De uppfyllde därför inte kravet på respekt för privatlivet i artikel 8 i konventionen.

## Egendomsskyddet

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns bestämmelser om skydd för egendom. Enligt första stycket ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. I andra stycket anges att bestämmelserna i första stycket inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

I Europadomstolens praxis har fastlagts att artikeln innehåller tre rättsregler. Den första regeln slår fast principen om respekt för äganderätten, den andra uppställer villkoren för berövande av egendom och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränk-

ningar i rätten att utnyttja egendom. Beslag och förverkande som en särskild rättsverkan av brott anses innebära berövande i konventionens mening. I den folkrättsliga doktrinen godkänns förverkanden utan ersättning, så länge sanktionen inte strider mot andra etablerade folkrättsliga principer (Åhman, Karin, Egendomsskyddet, Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, 2000, s. 318 f.).

Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller proportionalitetsprincipen där nödvändigheten av intrånget i det allmännas intresse balanseras mot det men den enskilde lider. Staten ges här en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.

Artikeln innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om ersättning. Möjligheten att få ersättning för ett intrång ska emellertid beaktas vid intresseavvägningen enligt proportionalitetsprincipen.

#### 8.4.7 Rätt till ett effektivt rättsmedel

##### Allmänt

Även om Europadomstolen har till uppgift att garantera konventionens efterlevnad, har konventionen ändå som principiell utgångspunkt att överträdelse i första hand ska beivras på det nationella planet. Denna princip har kommit till uttryck i konventionens artikel 13, där det föreskrivs att var och en vars rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

I praxis har artikeln tolkats så att rätten till rättsmedel gäller för den som på rimliga grunder kan göra gällande att han eller hon utsatts för ett konventionsbrott. Artikeln innebär att den som påstår sig vara offer för ett brott mot konventionen ska ha tillgång till ett rättsmedel för att få sitt påstående prövat och för att, om det finns skäl till det, erhålla rättelse eller gottgörelse i någon form. Det innebär alltså att en kränkning av artikel 13 kan uppkomma även i fall då ingen annan bestämmelse i konventionen faktiskt överträtts. Rättsmedlet kan vara effektivt även om klagandens talan inte vinner bifall. Något direkt krav på lagprövning uppställs inte heller. Däremot måste den enskilde få frågan om konventionsbrott reellt prövad och, om ett sådant anses ha inträffat, få rättelse eller någon typ av gottgörelse.

Staten har alltid bevisbördan för att ett anvisat rättsmedel är effektivt.

Ett rättsmedel enligt artikel 13 ska vara ägnat att leda till rättelse eller ge möjlighet till gottgörelse för konstaterade kränkningar.

Artikeln kräver inte ett rättsmedel inför domstol utan även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. I många fall är möjligheten att föra skadeståndstalan tillräcklig för att motsvara kraven i artikeln.

Om konventionsstatens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas vid ett konventionsbrott, ska Europadomstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade skälig gottgörelse. Detta framgår av artikel 41 i Europakonventionen. Innebörden är att om konventionsstaten inte har levt upp till kravet i artikel 13 på ett effektivt rättsmedel, kan Europadomstolen såsom en påföljd för det konventionsbrottet tvinga fram skälig gottgörelse till den förfördelade.

### Rättsmedel i svensk rätt

Konventionsstaterna har stor frihet att välja på vilket sätt de ska åstadkomma effektiva rättsmedel så länge den nationella reaktionen på en rättighetskränkning är omedelbart tillgänglig, effektiv och adekvat (se NJA 2012, s. 211).

Möjligheten till ändring av domar och beslut liksom undanröjande av domar vid rättegångsfel m.m. och omprövning av beslut, liksom beslut om verkställighetshinder enligt utlänningslagen (2005:716) kan till sin karaktär ses som effektiva rättsmedel. Detsamma gäller rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och särskilda skyndsamhetskrav i rättegångsbalken. Genom val av lägre påföljd, straffnedsättning och nedsättning av avgift kan staten också uppfylla detta krav. Detsamma gäller kränkingsersättning vid diskriminering och ersättning vid frihetsberövande. Justitiekanslerns skadereglering anses också som ett effektivt rättsmedel. Europadomstolen har i domen *Leander mot Sverige* (no. 9248/81, den 26 mars 1987) uttalat att den tillsyns- och kontrollverksamhet av JO och JK som inte utmynnar i juridiskt bindande beslut, sedda för sig inte uppfyller kravet på effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 13.

Möjligheten till ideellt skadestånd vid kränkningar av konventionen slogs i svensk rättsordning fast i NJA 2005, s. 462. Högsta domstolen fann i rättsfallet att en kränkning av artikel 6.1 om rätten till domstolsprövning inom skälig tid berättigade till ideellt skadestånd, trots att uttryckligt lagstöd för en skadeståndssanktion saknades. Skadeståndsmöjligheten bekräftades och utvidgades därefter genom bl.a. NJA 2007, s. 295, NJA 2012, s. 211 och NJA 2012, s. 1038. Den kan numera sägas gälla konventionens samtliga rättigheter. Europadomstolen har i målet Eskilsson mot Sverige (no. 14628/08, den 24 januari 2012) bekräftat att högsta domstolens praxis i kombination med den skadereglering som JK ansvarar för måste anses innebära ett effektivt rättsmedel mot konventionskränkningar.

Så långt det är möjligt bör gottgörelse eller rättelse ges inom ramen för den handläggningsordning där överträdelsen uppstått. Skadestånd är inte den sanktion som i första hand bör komma i fråga, utan först när andra materiella eller processuella rättsmedel i svensk rätt inte är tillgängliga, tillräckliga eller effektiva (jfr NJA 2012, s. 211).

För att tydliggöra rättsläget och därigenom stärka rättighetskyddet i Sverige föreslår regeringen i lagrådsremissen Skadestånd och Europakonventionen, som den 1 juni 2017 överlämnats till Lagrådet för yttrande, bl.a. att det i skadeståndslagen införs en ny lagbestämmelse om rätten till skadestånd vid överträdelser av Europakonventionen.

## 8.5 Överväganden

### 8.5.1 Tillsyn

**Utredningens bedömning:** Det bör inte införas några bestämmelser om tillsyn av svenska myndigheter över amerikanska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.

Enligt artikel II.5 i huvudavtalet om amerikansk inresekontroll ska ingenting i avtalet tolkas så att det begränsar enskilda personers rättigheter på svenskt territorium, inklusive kontrollområdet. De rättigheter som avses är enligt artikeln sådana som gäller enligt svensk lag,

inbegripet grundlagsskyddade rättigheter och rättigheter enligt Europakonventionen, och, i tillämpliga fall, enligt amerikansk lag.

Som har framgått i avsnitt 8.3.2 har den svenska lagstiftaren vid genomförande av ett antal internationella, framför allt EU-rättsliga, instrument gjort bedömningen att svenska myndigheter inte bör ges direkta befogenheter att granska och utöva tillsyn över utländska tjänstemän som utövar sin egen stats myndighet på svenskt territorium. Det saknas skäl att göra en annan bedömning vad gäller amerikanska tjänstemäns myndighetsutövning i Sverige med stöd av avtalet om amerikansk inresekontroll. Amerikanska tjänstemän bör alltså vid utövande av myndighet på svenskt territorium i enlighet med avtalen inte vara underkastade tillsyn av JO och JK.

Eftersom amerikanska tjänstemän enligt artikel VI i huvudavtalet och artikel XIV i samarbetsavtalet ska ha straffrättslig immunitet i Sverige vid utövande av sina uppgifter enligt avtalen, blir bestämmelserna om straffansvar för tjänstefel och andra brott i tjänsten inte aktuella vid genomförande av avtalen.

Det sagda innebär att enskilda medborgares berättigade krav på ett rättssäkert förfarande vid amerikansk inresekontroll i Sverige behöver vara tillgodosett på annat sätt än genom föreskrifter om straffansvar för den amerikanska personalen eller tillsyn av JO och JK. Här är fri- och rättighetsskyddet enligt svensk rätt av betydelse.

### **8.5.2 Rättssäkerhetsfrågor i anslutning till Europakonventionen**

#### **Allmänt om Sveriges ansvar enligt konventionen**

De befogenheter som Förenta staterna ges i avtalet kan komma att beröra fler av de konventionsskyddade fri- och rättigheterna. Kontrollverksamheten kan innebära intrång i enskildas privatliv. Det kan även förekomma tillfälliga och kortvariga frihetsberövanden där rätten till personlig frihet aktualiseras. Reella tvångsmedel för att säkerställa förverkande och förverkande av egendom har ett samband med egendomsskyddet. Överklagande av ingripanden mot egendom och det rättsliga förfarandet med anledning av överklagandet aktualiserar frågor om rätt till en rättvis rättegång.

Åtgärder inom ramen för den ordinarie gräns- och tullkontrollen, inklusive säkerhetskontrollen, torde som regel inte omfattas av skyd-

det i artikel 8, eftersom de sker med resenärens samtycke. Ordinära kontrollåtgärder inom ramen för den överlåtna kompetensen torde därför sällan komma i konflikt med Europakonventionen.

Vad gäller övriga befogenheter, som kan aktualisera frågor om t.ex. skydd för rätten till personlig frihet och egendomsskyddet, åligger det Sverige att vid kompetensöverlåtelser ta hänsyn till de regler som gäller för begränsningar av sådana fri- och rättigheter.

### Sveriges ansvar enligt konventionen för amerikanska åtgärder på svenskt territorium

**Utredningens bedömning:** Sverige bär det yttersta ansvaret för eventuella konventionsbrott som amerikanska tjänstemän begår på svenskt territorium med stöd av och i enlighet med kompetensöverlåtelserna om

- a. risken för att så skulle ske har eller borde ha stått klar för Sverige vid avtalsslutet, eller
- b. om upprepade kränkningar förekommer under avtalets tillämpning och Sverige inte vidtar åtgärder för att stoppa dessa.

Sverige får, bl.a. genom att ha verkat för att det införs en uttrycklig bestämmelse om fri- och rättighetsskyddet i avtalen, anses ha vidtagit åtgärder för att konventionen efterlevs vid amerikansk myndighetsutövning enligt avtalen.

Det får därutöver anses åligga Sverige att fortlöpande under avtalets tillämpning tillse att fri- och rättighetsskyddet efterlevs, och vidta åtgärder vid eventuella kränkningar.

En första fråga är hur långt den svenska statens ansvar enligt konventionen sträcker sig vid befogenhetsöverlåtelser till andra stater. Som utgångspunkt gäller att var och en som befinner sig under svensk jurisdiktion skyddas av bestämmelserna i Europakonventionen. Den som vistas på en stats territorium kan normalt anses finna sig under statens jurisdiktion.

De under avsnitt 8.4.4 redovisade rättsfallen från Europadomstolen avsåg bl.a. medgivande från konventionsstater för en annan stats myndighetspersoner att hålla misstänkta terrorister frihetsberövade

och att förhöra dem på konventionsstaternas territorier. Europadomstolen uttalade att en konventionsstat inte kan undgå ansvar för konventionsbrott som begås av de utländska tjänstemännen om staten i fråga inser eller borde insett att den andra statens handlande kan komma att strida mot konventionen. Statens ansvar enligt konventionen kvarstår alltså i de fall där staten har tillåtit en annan stats myndigheter att bedriva verksamhet på dess territorium, i vart fall om den förstnämnda staten varit i ond tro om den andra statens avsikt att följa konventionen.

Av den i samma avsnitt redovisade praxis från Europadomstolen som avser kompetensöverföring till internationella organisationer följer ett krav på att en stat vid en sådan överlåtelse ska se till att det finns ett tillfredsställande skydd för de fri- och rättigheter som staten åtagit sig att garantera genom att tillträda Europakonventionen.

De redovisade fallen från Europadomstolen avsåg alltså dels befogenhetsöverlåtelser i det enskilda fallet, dvs. i en konkret situation, dels kompetensöverföringar till internationella organisationer. Motsvarande får enligt utredningens bedömning emellertid gälla för en traktat som innebär mellanstatliga befogenhetsöverlåtelser. Världstaten torde alltså inte kunna undgå ansvar för överträdelser som den andra statens tjänstemän begår på dess territorium med stöd av och i enlighet med överlåtelsen om risken för att så skulle ske har eller borde ha stått klar för den förstnämnda staten vid avtalslutet. Som en följd av utredningens bedömning skulle världstaten hållas ansvarig för den gästande statens överträdelser även i de fall risken förvisso inte varit eller borde varit känd vid ingående av avtalet, men där upprepade kränkningar förekommer under avtalets tillämpning och världsländet inte vidtar åtgärder för att stoppa dessa.

Sverige behöver alltså, vid ingående av en traktat som innefattar överlåtelse av kompetens, försäkra sig om att fri- och rättighetsskyddet inte äventyras. Bestämmelsen i artikel II.5 i huvudavtalet innebär som nämnts en förklaring att avtalets bestämmelser inte ska tolkas som att de innebär någon begränsning av de fri- och rättigheter som tillkommer den enskilde enligt Europakonventionen eller nationell lagstiftning. Bestämmelsen har karaktären av en generell tillämpnings- och tolkningsanvisning till avtalets övriga artiklar. Även om den i sig inte kan anses innefatta någon folkrättsligt bindande utfästelse från någon av de avtalslutande staterna, får bestämmelsen ändå anses vara en tillräcklig garanti för att inresekontrollen inte kommer



att försämra den enskildas rättssäkerhet eller inkräkta på konventionsskyddade fri- och rättigheter.

Sverige har därutöver en skyldighet att fortlöpande under avtalets tillämpning bevaka att fri- och rättighetsskyddet följs. Om det under avtalets tillämpning skulle förekomma upprepade eller systematiska kränkningar av konventionsskyddade fri- och rättigheter, har således Sverige en skyldighet att aktivt ingripa för att hindra fortsatta konventionsbrott.

Skulle det under avtalets tillämpning resas frågor om påstådda konventionskränkningar, kommer frågan om vad Sverige har eller borde ha insett om den andra statens möjlighet och avsikt att respektera konventionsskyddade fri- och rättigheter att ingå som ett led i prövningen av frågan.

Av betydelse för frågan om kompetensöverlåtelse i förhållande till Europakonventionen är också att Sverige är den andra av två konventionsstater som ingår avtal om inresekontroll med Förenta staterna. Irland, som ingick ett sådant avtal 2008, har uppenbarligen gjort bedömningen att Europakonventionen inte lägger hinder i vägen för ett överlämnande av den typen av kompetens till Förenta staterna som det nu är frågan om.

Europakonventionen gäller som framgått i avsnitt 8.4.3 som lag i Sverige. Införandet av någon särskild bestämmelse i lagstiftningen om amerikansk inresekontroll om att svensk lag ska gälla på svenskt territorium torde inte vara nödvändigt. Fri- och rättighetsskyddet enligt den svenska lagen torde bestå även vid överlåtelse av kompetens till en annan stat. Sveriges skyldighet i dessa hänseenden består i att inhämta tillräckliga garantier från Förenta staterna om att fri- och rättighetsskyddet kommer att respekteras. Denna skyldighet kan av naturliga skäl svårligen fullgöras genom svensk lagstiftning. Behovet av garantier från den andra staten ska i stället tillgodoses avtalsvägen. En vidare skyldighet är att se till att var och en som påstår att hans eller hennes rättigheter enligt konventionen har kränkts har tillgång till ett effektivt rättsmedel.

## Sveriges ansvar enligt konventionen för amerikanska åtgärder på amerikanskt territorium

**Utredningens bedömning:** Fullföljande på amerikanskt territorium av ett ingripande som har gjorts på Arlanda flygplats omfattas inte av Sveriges ansvar enligt Europakonventionen.

Sveriges ansvar att värna om konventionsskyddade fri- och rättigheter torde som huvudregel inte sträcka sig längre än att se till att rättigheterna respekteras på svenskt territorium. Själva ingripandena som amerikanska tjänstemän genomför enligt avtalen kommer att ske på svenskt territorium. Det torde stå klart att det gäller ett krav på att åtgärderna utförs i överensstämmelse med konventionen och att Sverige bär det yttersta ansvaret för att konventionen följs.

Enligt artikel VII.10 i huvudavtalet kommer dock vissa överträdelser som ägt rum i Sverige och som föranlett ett initialt ingripande här i landet att utmynna i ett rättsligt förfarande på amerikanskt territorium. Förenta staterna ges enligt bestämmelsen rätt att använda vissa tvångsmedel som syftar till att säkerställa ett framtida förverkande och att förverka egendom i de fall innehav eller utförelse av godset inte är förbjudet enligt svensk lagstiftning eller om tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter har valt att inte ingripa mot innehavet. Besluten om tvångsmedel ska enligt artikeln överklagas enligt Förenta staternas rättsordning. Det får anses följa av avtalet att det rättsliga förfarandet i nämnda fall kommer att äga rum i Förenta staterna. Motsvarande torde gälla sådana penningssanktioner som Förenta staterna kan ålägga resenärer enligt artikel IV.3 m.

Att domstolsprövning ska äga rum vid tvångsmedelsanvändning följer såväl av regeringsformen som av artikel 5 i Europakonventionen. Frågan uppkommer då om Sverige kan hållas ansvarigt för eventuella kränkningar i Förenta staterna av den konventionsskyddade rätten till en rättvis rättegång. Av Europadomstolens praxis framgår, såsom redovisats i avsnitt 8.4.6, att det t.ex. i ett utlämningsförfarande som avser lagföring, inte kan vara en stats skyldighet att pröva om rättegången i domsstaten fullt ut respekterar de principer som följer av artikel 6. En sådan skyldighet kan endast bli aktuell i händelse av flagranta brott eller risk för flagranta brott mot principerna om ett rättvist rättegångsförfarande. Konventionen kan alltså enligt Europadomstolen inte anses kräva att den stat som utvisar, utlämnar

eller överlämnar en person ska förvissa sig om att denne kommer att i en eventuell rättegång i mottagarlandet få ett förfarande som till alla delar uppfyller kraven i artikel 6. Det ansvar som kan uppkomma vid prövning utomlands av påföljder eller tvångsmedel i anledning av överträdelser av amerikansk lagstiftning som har ägt rum på svenskt territorium liknar det som föreligger i överlämnandefallen. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis i de nämnda fallen, torde det emellertid med fog kunna hävdas att ett fullföljande på amerikanskt territorium av ett ingripande som har gjorts på Arlanda flygplats inte omfattas av Sveriges ansvar enligt Europakonventionen.

### Sveriges ansvar enligt konventionen vid lagstiftning med anledning av avtalen om amerikansk inresekontroll

**Utredningens bedömning:** Den svenska lagstiftning som genomför avtalet får inte innebära längre gående inskränkningar av fri- och rättigheter än vad som följer av Europakonventionen.

En annan viktig skyldighet för Sverige vad gäller grundläggande fri- och rättigheter är att inte lagstifta i strid med konventionen. Detta framgår av bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen. Överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter på sätt som förutsätts i avtalet kräver, som konstaterats i kapitel 7, lagstiftning. Konventionen innehåller föreskrifter om vad som kan anses vara tillåtna begränsningar av konventionsskyddade fri- och rättigheter. Inskränkningar i konventionens rättigheter som går utöver vad som är tillåtet eller görs för andra ändamål än dem för vilka de är avsedda får inte förekomma. Detta torde inte minst gälla vid kompetensöverlåtelser till annan stat. Den interna lagstiftning som genomför avtalet får alltså inte innebära längre gående inskränkningar av fri- och rättigheter än vad som följer av konventionen.

## Rätt till effektiva rättsmedel

**Utredningens bedömning:** Möjlighet att begära prövning och skadestånd vid svensk domstol för konventionskränkningar som sker med stöd av befogenhetsöverlåtelser enligt avtalen finns utan att det införs någon bestämmelse om detta.

En konventionsstats skyldighet att se till att det finns effektiva rättsmedel på det nationella planet som gör det möjligt för den enskilde att få sin sak prövad kan som framgått ovan i avsnitt 8.4.7 tillgodoses på olika sätt.

För svenskt vidkommande står det numera klart att möjligheten till ideellt skadestånd från staten är att anse som ett effektivt rättsmedel vid kränkningar av konventionen. Med hänsyn till den praxis från högsta domstolen som redovisats i avsnitt 8.4.7 ovan bör möjligheten att föra talan vid svensk domstol och begära skadestånd från staten kunna utnyttjas av den som påstår sig vara offer för ett brott mot konventionen vid amerikansk tjänsteutövning i anledning av avtalet. Den enskilde bör alltså inför svensk domstol kunna påkalla en prövning av en påstådd konventionskränkning och ha en möjlighet till gottgörelse. Denna möjlighet till prövning torde finnas oberoende av att de amerikanska tjänstemännens myndighetsutövning i Sverige inte kommer att vara underkastad tillsyn av svenska myndigheter.

Rätten till prövning och skadestånd i anledning av konventionskränkningar har i svensk rätt slagits fast genom högsta domstolens praxis och tillämpas alltjämt trots att ett uttryckligt lagstöd för en sådan skadeståndssanktion saknas. Möjligheten att föra talan och begära skadestånd torde således kunna utnyttjas av enskilda som påstår sig ha blivit utsatta för brott mot konventionen vid amerikansk inresekontroll utan någon särskild bestämmelse om detta.

## Legalitetsprincipen och dubbel straffbarhet

**Utredningens bedömning:** Legalitetsprincipen lägger inte hinder i vägen för den ordning som avtalet föreskriver med påföljder och rättsprocess i Förenta staterna för överträdelser som har ägt rum i Sverige, men som inte är straffbara här.

Enligt artikel VII.10 i huvudavtalet kommer, som redan berörts, vissa överträdelser som ägt rum i Sverige och föranlett ett initialt ingripande här i landet att utmynna i ett rättsligt förfarande på amerikanskt territorium enligt amerikansk lagstiftning. Det är vanskligt att ur avtalstexten utläsa eller ens dra några slutsatser om rättegångsordningen för sådana överträdelser. Eftersom det således inte kan utslutas att överträdelser av detta slag handläggs som brottmål, finns det anledning att här kort beröra frågan om dubbel straffbarhet.

Frågan är om det kan anses vara tillåtet att överlåta kompetens till en annan stat att lagföra brott som har begåtts på svenskt territorium, men som inte utgör brott enligt svensk lag. Bakgrunden är att det kan ifrågasättas om det inte strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är strafffri enligt lagen på gärningsorten. JO har exempelvis i flera lagstiftningsärenden uttalat att det inte står i överensstämmelse med legalitetsprincipen att medverka till att straff utdöms i annan stat för en gärning som enligt svensk rättsuppfattning inte utgör brott (se t.ex. JO:s remissyttrande över Ds 2008:1, Ds 2008:9 och Ds 2008:42). Gärningsmannen bör i princip kunna förutse vilka straffrättsliga följder hans eller hennes handlingar får. Det är svårt för gärningsmannen att förutse eventuella straffrättsliga följder om han eller hon i en annan stat kan dömas till straff oberoende av lagen på gärningsorten.

Sveriges utgångspunkt har på senare tid varit att en strävan i utvecklingen av det internationella, i vart fall EU-rättsliga, samarbetet ska vara att alltmer efterge kravet på dubbel straffbarhet. Regeringen har exempelvis vid genomförande 2002/03 av rambeslutet om verkställighet i EU av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial uttalat att ett slopande av ett absolut krav på dubbel straffbarhet möjliggör ett samarbete mellan stater med olika rättsystem. Regeringen gjorde sedermera samma bedömning vid genomförande av rambeslutet om verkställighet av bötesstraff, se prop. 2008/09:218, s. 48 ff. och förverkandebeslut, se prop. 2010/11:43, s. 71 ff.

Mot bakgrund av denna utvecklingslinje är det utredningens bedömning att legalitetsprincipen inte kan anses lägga hinder i vägen för den ordning som avtalet föreskriver med lagföring i Förenta staterna för överträdelser som har ägt rum i Sverige, men som inte är straffbara här. Till detta kommer att rätten till inresa i Förenta staterna, och därmed även möjligheten att beivra brott mot ameri-

kanska bestämmelser om detta, i betydande omfattning får anses vara ett amerikanskt intresse.

### 8.5.3 Rättssäkerhetsfrågor i anslutning till annan svensk lagstiftning

**Utredningens bedömning:** Bestämmelsen i artikel II.5 i huvudavtalet innebär en betryggande försäkran om att nationella bestämmelser i regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen beaktas vid tillämpning av avtalen om amerikansk inresekontroll. Frågan om det finns möjlighet att begära prövning och skadestånd vid svensk domstol för kränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter vid befogenhetsöverlåtelse enligt avtalen får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra.

Fri- och rättighetsskyddet enligt 2 kap. regeringsformen gäller i Sverige utan någon särskild bestämmelse om detta. Detsamma gäller för det förstärkta och detaljerade grundlagsskydd som vissa rättigheter ges genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den försäkran som har införts i avtalet om att fri- och rättigheterna alltjämt gäller under utövande av Förenta staternas myndighet vid inresekontrollen torde vara tillräcklig för att värna om dessa.

Genom artikel 13 i Europakonventionen ställs krav på att konventionsstaterna ska erbjuda den enskilde effektivt rättsmedel för att pröva påstådda konventionskränkningar och få rättelse eller gottgörelse vid sådana kränkningar. Den skadeståndsrättsliga utvecklingen som har skett i Sverige på grundval av konventionen innebär som berörts ovan i avsnitt 8.4.7 att staten kan åläggas ett skadeståndsansvar i de fall där det inte finns möjlighet att vidta rättelse eller lämna gottgörelse på annat sätt. Någon motsvarande regel finns inte för överträdelser av regeringsformens fri- och rättigheter. Något uttryckligt krav på att enskilda ska ha rättsmedel att tillgå vid en överträdelse av en rättighet enligt 2 kap. regeringsformen finns alltså inte.

Högsta domstolen har genom avgörandet NJA 2014, s. 323 introducerat ett skadeståndsansvar för staten vid en överträdelse av den grundlagsfästa rätten till medborgarskap. Det råder en viss osäkerhet

om och i vilken utsträckning möjligheten till skadestånd omfattar även andra rättigheter i regeringsformen.

Skadestånd kan således som utgångspunkt, på samma sätt som vid överträdelse av Europakonventionen, utdömas utan särskilt författningsstöd om detta. Prövningen av skadeståndsskyldighet för staten vid eventuella överträdelse av fri- och rättighetsskyddet enligt regeringsformen får överlämnas till rättstillämpningen att göra mot bakgrund av den situation och de omständigheter som är under domstolens bedömning.





## 9 Skjutvapen och annan utrustning

### 9.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen utreda och lämna författningsförslag som möjliggör amerikanska tjänstemäns, dvs. inresekontrollanternas, tillgång till och användande av skjutvapen och annan utrustning i den utsträckning som följer av huvudavtalet om amerikansk inresekontroll, se s. 3 f. I detta kapitel behandlas frågan om *tillgång* till skjutvapen och annan utrustning, se avsnitt 9.2. Frågan om *användning* av skjutvapen och annan utrustning behandlas i kapitel 7.

Enligt direktiven ska utredningen också utreda om de svenska tillståndsreglerna för innehav av skjutvapen behöver ändras med anledning av att inresekontrollanternas ges tillgång till skjutvapen och, om så är fallet, föreslå nödvändig författningsreglering, se s. 4. Direktiven säger inget om tillstånd för innehav av ammunition. Det får anses ligga i sakens natur att inresekontrollanternas ska kunna ladda sina skjutvapen. Utredningens bedömning avser därför också innehav av ammunition. Redovisningen i denna del görs i avsnitt 9.3, som alltså avser *innehav* av såväl skjutvapen som ammunition. I det avsnittet berörs också frågan om tillstånd till innehav av pepparspray (OC-spray).

Enligt utredningens bedömning bör de näraliggande frågorna om införsel och utförsel samt förvaring, transport och försäljning av inresekontrollanternas skjutvapen och ammunition också regleras. Dessa frågor redovisas i avsnitt 9.4 respektive 9.5.

## 9.2 Tillgång till skjutvapen och annan utrustning

Inresekontrollanterna som kommer att tjänstgöra på Arlanda flygplats kommer att utföra uppgifter som motsvarar vad svenska polismän och tulltjänstemän utför. Jämförelser i det här avsnittet vad gäller utrustning kommer dock huvudsakligen att utgå från vad som gäller för svenska polismän. Utrustningen för en uniformerad polisman i yttre tjänst är väsentligen densamma som för en tulltjänsteman i motsvarande funktion, med undantag för att den senare inte är beväpnad.

### 9.2.1 Huvudavtalets bestämmelser

Huvudavtalet innehåller bestämmelser om dels tillgång till skjutvapen och annan utrustning i artikel III.1 b, dels bärande av uniform i artikel III.1 c. Dessa bestämmelser har följande lydelse:

#### Artikel III

##### *Engelsk lydelse*

##### *Svensk översättning*

1. In order to preserve the integrity of the preclearance area, Sweden shall:...

b. Permit preclearance officers to carry and use intermediate force devices (including batons and defensive spray), and restraint devices (including handcuffs) as well as to access and use firearms in the form of sidearms, in support of their official duties at the preclearance area. Regarding the access and use of firearms, as soon as practicable, but in no case later than the opening of the preclearance facility at Stockholm Arlanda Airport, the Parties shall develop mutually accepted procedures that shall protect the tactics, techniques, and proce-

1. För att bevara kontrollområdets integritet ska Sverige:...

b. Ge inresekontrollanterna tillstånd att bära och använda hjälpmedel för medelkraftig våldsanvändning (inbegripet batonger och självförsvarsspray) och hjälpmedel för att inskränka en persons rörelsefrihet (inbegripet handfängsel), samt ha tillgång till och använda skjutvapen i form av sidovapen, som stöd i sin tjänsteutövning i kontrollområdet. När det gäller tillgången till och användningen av skjutvapen ska parterna, så snart som möjligt, men senast vid kontrollanläggningens öppnande vid Arlanda flygplats, utarbeta för båda part-

dures associated with these firearms, including their use for training or qualification and the storage of them, and shall ensure the force protection, safety, and security of the Parties, travelers, and personnel authorized to enter the preclearance area.

erna godtagbara förfaranden som ska skydda taktik, metoder och rutiner förenade med dessa skjutvapen, däribland hur de används vid utbildning eller behörighetsprövning och hur de förvaras, samt ska säkerställa egenskydd, skydd och säkerhet för parterna, resenärer och personal med behörighet att gå in i kontrollområdet.

I bestämmelsens första mening nämns tre typer av utrustning:

- ”intermediate force devices (including batons and defensive spray”),
- ”restraint devices (including handcuffs)”, och
- ”firearms (in the form of sidearms)”.

Begreppen ”intermediate force devices” och ”restraint devices”, som ungefär kan översättas till ”hjälpmedel för medelkraftig våldsanvändning” och ”hjälpmedel för att inskränka en persons rörelsefrihet”, synes delvis sammanfalla med s.k. särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning i den svenska polisens utrustning, se nedan.

Man kan notera att uppräknningen inte är uttömmande, ”including”, när det gäller ”intermediate force devices” och ”restraint devices”. I direktiven sägs att inresekontrollanterna kommer att bära batonger, pepparspray (OC-spray) och viss annan skyddsutrustning, se s. 3. Om detta speglar den gemensamma partsavsikten torde detta innebära att några andra ”intermediate force devices” än batong och pepparspray (OC-spray) inte är aktuella. Något motsvarande sägs inte i fråga om ”restraint devices”, vilket skulle kunna innebära att inresekontrollanterna kan utrustas med, förutom ”handcuffs”, dvs. handfängsel, exempelvis också fotfängsel.

Den tredje typen av utrustning är ”firearms (in the form of sidearms)”, dvs. skjutvapen i form av sidovapen. Med detta förstås pistol eller revolver. Därmed är s.k. förstärkningsvapen, dvs. kulsprutepistol, automatkarbin och prickskyttegevär, uteslutna. Enligt den gemen-

samma partsavsikten omfattas inte heller s.k. ”tasers”, dvs. elpistoler, av huvudavtalet.

Huvudavtalet säger inget om ammunition, men det får anses ligga i sakens natur att inresekontrollanterna ska kunna ladda sina skjutvapen för att vapnen ska kunna användas.

### Artikel III

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

1. In order to preserve the integrity of the preclearance area, Sweden shall:...

1. För att bevara kontrollområdets integritet ska Sverige:...

c. Permit preclearance officers to wear official uniforms of the United States for the performance of their duties and while transiting to or from the preclearance area or other locations pursuant to their official duties.

c. Ge inresekontrollanterna tillstånd att bära Förenta staternas officiella uniformer i sin tjänsteutövning och vid in- och utpassage till eller från kontrollområdet eller andra platser inom ramen för sin tjänsteutövning.

Enligt bestämmelsen ska Sverige tillåta inresekontrollanterna att bära officiella amerikanska uniformer under sin tjänstgöring.

#### 9.2.2 Svenska bestämmelser

Att vissa utländska tjänstemän får ha tillgång till skjutvapen följer av 11 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och 3 kap. 6 § andra stycket lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Liknande bestämmelser om tillgång till handfängsel framgår av 7 § första stycket 3 lagen internationellt polisiärt samarbete och 3 kap. 4 § första stycket 3 lagen om internationellt tullsamarbete.

Riksdagen har den 17 maj 2017 bifallit regeringens förslag om en ny lag om internationellt polisiärt samarbete som ska ersätta den nuvarande. Den nya lagen kommer att träda i kraft den 2 juli 2017. Bestämmelser som ger utländska polismän rätt att under vissa förutsättningar inneha vapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning i Sverige finns i 4 kap. 8 § den nya lagen.

För innehav av skjutvapen, ammunition och pepparspray (OC-spray) krävs generellt sett tillstånd, med undantag för vissa utländska befattningshavare. Frågan om tillstånd diskuteras närmare i avsnitt 9.3.

För innehav av batong och handfängsel krävs inte tillstånd. Batong omfattas dock av lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, den s.k. knivförbudslagen, och får enligt 1 § första stycket den lagen inte innehas på exempelvis allmän plats. Med *allmän plats* kan bl.a. *för allmänheten tillgängliga delar av flygplatser* avses (Persson m.fl., *Ordningsslagen – kommentarer och rättspraxis*, 3 uppl., 2010, s. 22). Kontrollområdet kommer dock att ligga på flygplatsens s.k. flygsida, ”airside”, som är ett område till vilket tillträdet är begränsat genom säkerhetskontroller och dit allmänheten normalt sett inte har tillträde.

Såsom framgår av nästa avsnitt föreslår utredningen att rätten att bära batong och andra hjälpmedel vid våldsanvändning ska begränsas till kontrollområdet. Frågan om knivförbudslagens tillämpning aktualiseras därför inte.

### 9.2.3 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Det ska framgå av den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige vilka hjälpmedel vid våldsanvändning som inresekontrollanterna får utrustas med. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att inresekontrollanterna även får utrustas med andra hjälpmedel. Det ska också framgå av den nya lagen att inresekontrollanterna får bära amerikanska uniformer.

Från principiell synpunkt har det ansetts angeläget att den som bor i Sverige har en rimlig möjlighet att förutse vilken utrustning som polisen får använda sig av i sin tjänsteutövning. Detta gäller naturligtvis i än högre grad när utländska tjänstemän verkar i Sverige.

Inresekontrollanterna som ska tjänstgöra på Arlanda flygplats kommer att ha tillgång till åtminstone följande utrustning: pistol eller revolver, batong, handfängsel och pepparspray (OC-spray). Det motsvarar i huvudsak den utrustning en svensk polisman i yttre tjänst är utrustad med, jfr 1 § Polismyndighetens föreskrifter och all-

männas råd (PMFS 2016:8; FAP 933-1) om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning.

Det behöver framgå av den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige vilka hjälpmedel vid våldsanvändning som inresekontrollanterna får utrustas med. Se 2 kap. 3 § första och andra styckena i den nya lagen.

Eftersom utrustningen som används i polisiär verksamhet ständigt utvecklas och ny utrustning introduceras fortlöpande bör det finnas utrymme för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att inresekontrollanterna även kan utrustas med andra hjälpmedel. Utgångspunkten bör dock vara att utrustning som inte används av den svenska polisen, ska tillåtas endast om det finns särskilda skäl. Om det blir aktuellt med vidaredelegering, bör Polismyndigheten vara den myndighet som får besluta att inresekontrollanterna kan utrustas med andra hjälpmedel. Se 2 kap. 3 § tredje stycket i den nya lagen och 5 § i den nya förordningen.

Det bör också framgå av den nya lagen att inresekontrollanterna får bära uniformer enligt tillämpliga amerikanska föreskrifter under sin tjänstgöring, se 2 kap. 2 § i den nya lagen.

## **9.3 Innehav av skjutvapen, ammunition och pepparspray (OC-spray)**

### **9.3.1 Svenska bestämmelser**

Tillstånd krävs enligt 2 kap. 1 § första stycket a vapenlagen (1996:67) för att inneha skjutvapen eller ammunition.

Vissa utländska befattningshavare som tillfälligt tjänstgör i Sverige är helt undantagna från vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition, således också från bestämmelsen om tillstånd till innehav. Detta undantag gäller för:

1. företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete eller lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (jfr 4 kap. 4 § första stycket vapenförordningen), och

2. vissa utländska tjänstemän som deltar i EU:s gränssamarbete, närmare bestämt den som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet

vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och som har rätt att medföra tjänstevapen enligt den förordningen eller enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter (jfr 4 kap. 4 § andra stycket vapenförordningen).

### 9.3.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Inresekontrollanterna ska inte omfattas av bestämmelserna om tillstånd för att inneha skjutvapen eller ammunition i vapenlagen. För att säkerställa detta behöver ändringar göras i vapenlagen och vapenförordningen. Undantaget kommer genom 1 kap. 3 § e vapenlagen också att gälla för pepparsprayanordningar.

Vissa utländska befattningshavare som tillfälligt tjänstgör i Sverige är redan i dag undantagna från vapenlagens bestämmelser om tillstånd för innehav för skjutvapen eller ammunition. Ett krav på tillstånd för att inneha skjutvapen eller ammunition i vapenlagen för inresekontrollanterna som tjänstgör på Arlanda flygplats skulle enligt utredningens bedömning i ljuset av det knappast fylla någon funktion. Också med tanke på att tjänstemännen kommer att tjänstgöra inom ett geografiskt mycket avgränsat område verkar ett sådant krav överflödigt.

Vapenlagens bestämmelser om tillstånd för att inneha skjutvapen och ammunition bör därför inte gälla dessa tjänstemän. En undantagsbestämmelse liknande den som finns i 4 kap. 4 § vapenförordningen bör införas i vapenförordningen, se avsnitten 1.11 och 21.11. Av systematiska skäl bör detta göras i 2 kap. i förordningen eftersom det kapitlet innehåller bestämmelser om innehav av skjutvapen och ammunition. För att detta ska vara möjligt behöver ett nytt bemyndigande införas i 11 kap. 1 § vapenlagen, se avsnitten 1.7 och 21.7.

Vad som sägs i vapenlagen om skjutvapen gäller också tårgasanordningar och andra till verkan och ändamål jämförbara anordningar, t.ex. pepparspray, se 1 kap. 3 § e. Förslaget att vapenlagens bestäm-

melser om skjutvapen inte ska gälla för inresekontrollanterna som tjänstgör på Arlanda flygplats kommer alltså även att träffa pepparsprayanordningar.

## 9.4 Införsel och utförsel av skjutvapen och annan utrustning

Såvida inte Förenta staterna köper den utrustning som diskuteras i det här kapitlet i Sverige, så kommer den på ett eller annat sätt att föras in i Sverige, antingen från Förenta staterna eller något annat tredje land eller från ett EU-land, exempelvis Irland, där Förenta staterna redan bedriver inresekontroll. Beroende på avsändningsland kan delvis olika regelverk om införsel aktualiseras. I ett senare skede kan det också bli aktuellt med utförsel av utrustning, exempelvis för byte eller reparation.

### 9.4.1 Svenska bestämmelser

Enligt 2 kap. 1 § första stycket i vapenlagen krävs tillstånd för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. Vad som sägs i vapenlagen om skjutvapen gäller enligt 1 kap. 3 § e också tårgasanordningar och andra till verkan och ändamål jämförbara anordningar, t.ex. pepparspray. De utländska befattningshavare som är undantagna från vapenlagens bestämmelser om tillstånd för innehav av skjutvapen och ammunition, är också undantagna från bestämmelserna om tillstånd för införsel, jfr ovan.

Enligt 1 § förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål får bl.a. batonger inte föras in till Sverige utan särskilt tillstånd.

Enligt 6 § första stycket i lagen (1992:1300) om krigsmateriel får krigsmateriel som huvudregel inte föras ut ur landet utan tillstånd. Som krigsmateriel räknas bl.a. alla skjutvapen och ammunition oberoende av användningsområde. Tillstånd får enligt 1 § andra stycket lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik.

Vid in- och utförsel av krigsmateriel, skjutvapen och ammunition över Sveriges gräns mot ett annat land inom EU gäller en anmälningskyldighet till Tullverket enligt 3 § 1 och 3 samt 4 § andra stycket



lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, inregränslagen. Sker in- eller utförseln över Sveriges gräns mot ett land som inte är medlem i EU gäller i stället en deklarationsskyldighet till Tullverket enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen, tullkodexen.

Vid utförsel av krigsmateriel gäller dessutom en fristående anmälningsskyldighet till Tullverket enligt 15 § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

#### 9.4.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Den utrustning som inresekontrollanterna ska använda vid sin tjänstgöring på Arlanda flygplats ska inte omfattas av

- bestämmelserna om tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition i vapenlagen,
- kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel,
- anmälningsskyldigheten till Tullverket enligt förordningen om krigsmateriel, och
- kravet på införseltillstånd i förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.

#### Tillstånd för införsel av skjutvapen, ammunition och pepparspray

Ett krav på tillstånd för införsel av skjutvapen, ammunition och pepparspray som ska ingå i inresekontrollanternas utrustning skulle, liksom tillstånd för innehav (jfr avsnitt 9.3.2), inte fylla någon funktion. Tjänstemännens utrustning bör därför omfattas av en undantagsbestämmelse liknande den som finns i 4 kap. 4 § vapenförordningen, se avsnitten 1.11 och 21.11. Eftersom 4 kap. rör införsel av skjutvapen och ammunition bör den nya bestämmelsen föras in i det kapitlet. För att det ska vara möjligt behöver ett nytt bemyndigande införas i 11 kap. 1 § vapenlagen, se avsnitten 1.7 och 21.7.

Vad som sägs i vapenlagen om skjutvapen gäller enligt 1 kap. 3 § e också tårgasanordningar och andra till verkan och ändamål jämförbara anordningar, t.ex. pepparspray. Förslaget att vapenlagens bestämmelser om skjutvapen inte ska gälla för inresekontrollanternas skjutvapen kommer alltså även att gälla för pepparsprayanordningar.

### **Tillstånd för utförelse av krigsmateriel som avser skjutvapen och ammunition**

Utgångspunkten i lagen om krigsmateriel är att all utförelse av krigsmateriel är förbjuden. Förbudet torde framför allt vara motiverat när det gäller annan utförelse än det är fråga om här, t.ex. utförelse till en kund eller slutanvändare inom ramen för handel med krigsmateriel, jfr Ds 2016:13, s. 107. Med hänsyn till detta och av praktiska skäl bör utförelse av krigsmateriel som förts in till landet för att användas av inresekontrollanternas, dvs. deras skjutvapen och ammunition till vapnen, undantas från kravet på tillstånd för utförelse enligt lagen om krigsmateriel. Eftersom bemyndigandet i 6 § andra stycket den lagen inte är tillämpligt, då Förenta staterna inte är ett EES-land, bör ett uttryckligt undantag från tillståndskravet tas in i lagen om krigsmateriel, se avsnitten 1.5 och 21.5.

### **Deklarations- och anmälningsskyldighet vid in- och utförelse av krigsmateriel, skjutvapen och ammunition**

Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen, som gäller mot ett annat land inom EU, och deklARATIONSSKYLDIGHETEN enligt tullkodexen, som gäller mot ett tredjeland, underlättar upprätthållandet av förbud mot och villkor för in- och utförelse av vissa varor, exempelvis skjutvapen och ammunition. Anmälningsskyldigheten bidrar även till kontrollen över sådana varor.

Även om det skulle finnas goda skäl för att göra undantag från dessa bestämmelser när det gäller skjutvapen och ammunition som förs in i eller ut ur landet av en utländsk brottsbekämpande myndighet, torde det endast vara möjligt att göra undantag i fråga om anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen, som är nationell lagstiftning. Det synes inte vara möjligt att helt göra undantag från den deklARATIONSSKYLDIGHETEN som gäller enligt tullkodexen, som är EU-gemensam

lagstiftning. Den skyldigheten kommer alltså att gälla även fortsättningsvis, vid införsel från eller utförsel till ett tredjeland.

Det torde emellertid vara angeläget att varje införsel och utförsel av skjutvapen och ammunition kommer till Tullverkets kännedom, också när den sker över gräns mot ett annat land inom EU. I annat fall skulle skjutvapen och ammunition kunna föras över dessa gränser utan någon svensk myndighets kännedom, vilket inte vore önskvärt. Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen bör därför också gälla fortsättningsvis.

Vissa utförselar, som är undantagna från kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel, omfattas inte av den anmälningsskyldighet som finns i 15 § första stycket förordningen om krigsmateriel. Undantagen framgår av 15 § andra stycket och 15 a § första stycket den förordningen. Dessa undantag från anmälningsskyldigheten enligt förordningen om krigsmateriel bör utvidgas till att avse även sådan utförsel som nu föreslås bli undantagen från kravet på utförseltillstånd, se ovan. En ändring av den innebörden bör därför göras i den förordningen, se avsnitten 1.10 och 21.10.

### **Tillstånd till införsel av batonger**

Av samma skäl som anförs ovan avseende skjutvapen m.m. bör ett undantag införas från tillståndskravet i förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål när det gäller införsel av batonger som ska ingå i inresekontrollanternas utrustning, se avsnitten 1.9 och 21.9.

## 9.5 Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition

### 9.5.1 Huvudavtalets bestämmelser

I artikel III.1 b andra meningen berörs bl.a. frågan om skjutvapens förvaring. Bestämmelsen lyder:

#### *Engelsk lydelse*

Regarding the access and use of firearms, as soon as practicable, but in no case later than the opening of the preclearance facility at Stockholm Arlanda Airport, the Parties shall develop mutually accepted procedures that shall protect the tactics, techniques, and procedures associated with these firearms, including their use for training or qualification and the storage of them, and shall ensure the force protection, safety, and security of the Parties, travelers, and personnel authorized to enter the preclearance area.

#### *Svensk översättning*

När det gäller tillgången till och användningen av skjutvapen ska parterna, så snart som möjligt, men senast vid kontrollanläggningens öppnande vid Arlanda flygplats, utarbeta för båda parterna godtagbara förfaranden som ska skydda taktik, metoder och rutiner förenade med dessa skjutvapen, däribland hur de används vid utbildning eller behörighetsprövning och hur de förvaras, samt ska säkerställa egenskydd, skydd och säkerhet för parterna, resenärer och personal med behörighet att gå in i kontrollområdet.

Enligt bestämmelsen ska parterna ”as soon as practicable”, dvs. så snart det är praktiskt möjligt, ”develop”, dvs. utveckla, ”mutually accepted procedures”, dvs. ömsesidigt godtagbara förfaranden,

1. som ska skydda taktik, metoder och rutiner avseende inresekontrollanternas skjutvapen och ammunition, bl.a. hur vapnen används vid utbildning och hur de förvaras, och
2. som ska säkerställa skydd och säkerhet för personer som befinner sig i kontrollområdet.

## 9.5.2 Svenska bestämmelser

Bestämmelser om statliga myndigheters hantering av skjutvapen, exempelvis i fråga om förvaring, transport och försäljning, finns i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. Vissa kompletterande föreskrifter finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2005:9; FAP 943-1) om Polisens och andra statliga myndigheters förvaring och transport av skjutvapen och ammunition.

Polismyndigheten får enligt 4 kap. 5 § andra stycket vapenförordningen meddela föreskrifter om förvaring av skjutvapen och ammunition när företrädare för polisen i Danmark, Finland, Island och Norge i tjänsten reser genom Sverige från ett nordiskt land till en annan del av det landet eller till ett annat nordiskt land och medför skjutvapen och ammunition för tjänsteändamål. Bemyndigandet synes inte ha utnyttjats.

## 9.5.3 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Bestämmelser om förvaring, transport och försäljning av inresekontrollanternas skjutvapen och ammunition tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

För att begränsa förluster av inresekontrollanternas skjutvapen, motverka att de kommer till användning vid brott och förebygga annat missbruk och olyckshändelser, jfr 1 § andra stycket förordningen om statliga myndigheters skjutvapen m.m., bör frågan om förvaring, transport och försäljning av inresekontrollanternas vapen och ammunition också vara föremål för reglering. Eftersom frågan inte rör den enskilde, utan närmast kan jämföras med frågor som faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, bör bestämmelser om förvaring, transport och försäljning av vapen och ammunition kunna tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Ett bemyndigande av den innebörden bör tas in i den nya lagen, se 4 kap. 1 § lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Vid utformningen av de föreslagna bestämmelserna har motsvarande bestämmelser i förordningen om statliga myndigheters skjutvapen m.m. använts som förebild. Samma förbud som finns mot att sälja svenska myndigheters skjutvapen inom Sverige, jfr 16 a § den förordningen, bör gälla för inresekontrollanternas skjutvapen eller ammunition. Förbudet bör också omfatta möjligheten att skänka bort vapnen eller ammunitionen. Se 6–10 §§ förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Avseende frågan om att utarbeta förfaranden som är godtagbara för båda parterna i enlighet med bestämmelsen i artikel III.1 b andra meningen, så behandlas den i avsnitten 10.2.1 och 10.4.1.

# 10 Samarbete med svenska brottsbekämpande myndigheter

## 10.1 Inledning

Ämnet för det här kapitlet är samarbete mellan den amerikanska gränskontrollmyndigheten US Customs and Border Protection och svenska brottsbekämpande myndigheter. Svenska myndigheter som har ett brottsbekämpande uppdrag är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket, jfr SOU 2011:25, s. 57 f. Som framgår av 1 a § förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd har Transportstyrelsen ett brottsförebyggande uppdrag när det gäller den civila luftfartens säkerhet.

Samarbete mellan US Customs and Border Protection och samtliga dessa myndigheter torde inte bli aktuellt. I kommittédirektiven anges att en förutsättning för en väl fungerande anläggning för den amerikanska inresekontrollen är att den amerikanska myndigheten och svenska myndigheter, framför allt Polismyndigheten och Tullverket, har ett nära samarbete, se s. 3. Enligt direktiven, s. 4, ska utredningen därför analysera behovet av särskild författningsreglering när det gäller samarbetet mellan US Customs and Border Protection och svenska myndigheter, främst Polismyndigheten och Tullverket, med anledning av den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats och, om en sådan reglering krävs, lämna förslag om detta.

I linje med vad som sägs i direktiven kommer i det följande särskilt fokus att läggas på samarbetet mellan den amerikanska myndigheten och Polismyndigheten och Tullverket. Den fortsatta redovisningen är disponerad på följande sätt. Huvudavtalet innehåller ett flertal bestämmelser som har bäring på samarbetet mellan den amerikanska myndigheten och svenska brottsbekämpande myndigheter. Dessa bestämmelser beskrivs i avsnitt 10.2. I avsnitt 10.3 beskrivs

svenska bestämmelser om samarbete. Avslutningsvis finns i avsnitt 10.4 utredningens överväganden och förslag.

## 10.2 Huvudavtalets bestämmelser

Huvudavtalet innehåller ett flertal bestämmelser som har bäring på samarbetet mellan US Customs and Border Protection och svenska brottsbekämpande myndigheter. Enligt utredningens bedömning kan de här bestämmelserna delas in i tre ungefärliga grupper: bestämmelser om samverkan, se avsnitt 10.2.1, bestämmelser om operativt samarbete, se avsnitt 10.2.2, och bestämmelser om bistånd, se avsnitt 10.2.3.

### 10.2.1 Bestämmelser om samverkan

Med bestämmelser om samverkan avses här bestämmelser som tar sikte på det mer strategiska samarbetet avseende den amerikanska inresekontrollen. De rör i större utsträckning formerna för samarbetet än innehållet. Bestämmelserna är följande: artiklarna III.1 b andra meningen, III.1 d, III.2 e, III.2 f, III.2 g, III.2 h, IV.3 d, IV.3 g, och X.2. Bestämmelsen i artikel III.1 b andra meningen har återgivits i avsnitt 9.5.1 och återges därför inte här.

#### Artikel III

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

1. In order to preserve the integrity of the preclearance area, Sweden shall: ...

d. Ensure appropriate and sufficient law enforcement support as is required to maintain the proper and effective functioning of preclearance; to ensure the security of the preclearance area and safety of preclearance officers; and to be able to respond to requests made by preclearance

1. För att bevara kontrollområdets integritet ska Sverige: ...

d. Säkerställa lämpligt och tillräckligt stöd från brottsbekämpande myndigheter som behövs för att upprätthålla en väl fungerande och ändamålsenlig inresekontroll, för att säkerställa kontrollområdets skydd och inresekontrollanternas säkerhet och för att inom skäligen tid kunna



officers pursuant to Article VII as soon as reasonably possible. As soon as practicable, but in no case later than the opening of the preclearance facility at Stockholm Arlanda Airport, the Parties shall develop mutually accepted procedures regarding this law enforcement support.

besvara en begäran från en inresekontrollant enligt artikel VII. Så snart som möjligt, dock senast vid kontrollanläggningens öppnande vid Arlanda flygplats, ska parterna utarbeta för båda parterna godtagbara förfaranden för detta stöd från brottsbekämpande myndigheter.

Bestämmelsen i artikel III.1 d tar sikte på Sveriges skyldigheter och är en av fyra bestämmelser i artikel III.1, vilkas syfte är att "preserve the integrity of the preclearance area", dvs. bevara kontrollområdets integritet. Det är alltså en bestämmelse som avser kontrollområdet.

Bestämmelsen består av två delar, dels en del som avser att Sverige ska tillhandahålla stöd från brottsbekämpande myndigheter till den amerikanska inresekontrollen (*första meningen*), dels en del som avser formerna för hur det stödet ska tillhandahållas (*andra meningen*).

Enligt *första meningen* ska stödet från svenska brottsbekämpande myndigheter vara "appropriate" och "sufficient", dvs. lämpligt (kvalitativ dimension) och tillräckligt (kvantitativ dimension). Stödet ska tillhandahållas "as is required". Frasen kan väl närmast översättas med "som krävs" eller "som är nödvändigt". I tre avseenden ska stöd tillhandahållas:

- "to maintain the proper and effective functioning of preclearance", dvs. för att upprätthålla en korrekt och effektivt fungerande inresekontroll.
- "to ensure the security of the preclearance area and safety of preclearance officers", dvs. för att garantera kontrollområdets och de amerikanska inresekontrollanternas säkerhet. Ytterligare en bestämmelse som rör Sveriges skyldigheter avseende kontrollområdets säkerhet finns i artikel III.2 e, se nedan.
- "to be able to respond to requests made by preclearance officers pursuant to Article VII as soon as reasonably possible", dvs. för att så snart som möjligt kunna besvara en begäran enligt artikel VII från de amerikanska inresekontrollanternas. Såvitt kan bedömas syftar detta på punkterna 5 och 9 i artikel VII.

I *andra meningen* redovisas hur parterna så snart som möjligt, dock senast vid kontrollanläggningens öppnande, ska utarbeta förfaranden för stödet från de svenska brottsbekämpande myndigheter som är godtagbara för båda parterna.

### Artikel III

#### *Engelsk lydelse*

2. In order to facilitate the effective operation of preclearance, Sweden shall: ...

e. Utilize with the United States mutually acceptable written procedures regarding the operation of preclearance, including written procedures that address resolution in the event of a positive alarm from an inspection aid, such as procedures used for biological, radiological, or nuclear preclearance screening of aircraft, travelers or goods, and that address the continued physical security of the preclearance area.

f. Secure and dispose of any illicit or illicitly trafficked biological, radiological, or nuclear materials detected during preclearance screening in accordance with written procedures developed in consultation with the United States.

g. Upon request of preclearance officers, provide medical assistance, and access to medical

#### *Svensk översättning*

2. För att möjliggöra en ändamålsenlig inresekontroll ska Sverige: ...

e. Tillsammans med Förenta staterna tillämpa skriftliga rutiner för hanteringen av inresekontroll som är godtagbara för båda parter, inbegripet skriftliga rutiner för hanteringen av varningslarm från kontrollhjälpmedel, t.ex. förfaranden för biologisk, radiologisk eller nukleär kontroll av luftfartyg, resenärer eller gods, och för den fortsatta fysiska säkerheten i kontrollområdet.

f. Säkra och bortskaffa olagliga eller olagligt handlade biologiska, radiologiska eller nukleära material som upptäcks vid inresekontrollen i enlighet med de skriftliga rutiner som utarbetats i samråd med Förenta staterna.

g. På begäran av inresekontrollanterna tillhandahålla medicinsk hjälp och bereda tillträde

isolation facilities for travelers subject to preclearance who are suspected of having a communicable disease proscribed under United States public health laws and regulations or who otherwise present a threat to public health.

h. Provide training for preclearance officers on laws and regulations of Sweden pertaining to preclearance.

...

till vårdinrättningar med isoleringskapacitet för resenärer som är föremål för inresekontroll som misstänks ha en otilllåten smittsam sjukdom enligt Förenta staternas folkhälsolagar och folkhälsoförordningar eller som på annat sätt utgör ett hot mot folkhälsan.

h. Utbilda inresekontrollanterna i de svenska lagar och förordningar som gäller för amerikansk inresekontroll.

...

Artikel III.2 innehåller nio bestämmelser, vilkas syfte är att "facilitate the effective operation of preclearance", dvs. främja ett effektivt genomförande av den amerikanska inresekontrollen. Bestämmelserna avser alltså själva kontrollverksamheten. Av dessa bestämmelser har följande fyra betydelse för samarbetet mellan US Customs and Border Protection och Polismyndigheten och Tullverket:

- e, enligt vilken Sverige tillsammans med Förenta staterna ska ta fram skriftliga rutiner avseende den amerikanska inresekontrollen vilka är ömsesidigt godtagbara för parterna.
- f, enligt vilken Sverige i samråd med Förenta staterna ska utarbeta skriftliga rutiner för att säkra och bortskaffa olagliga eller olagligt handlade biologiska (B), radiologiska (R) eller nukleära (N) ämnen som upptäcks vid den amerikanska inresekontrollen. Bestämmelsen torde inte bara beröra Polismyndigheten och Tullverket, utan också Strålsäkerhetsmyndigheten, i fråga om R- och N-ämnen, och räddningstjänsten på flygplatsen.
- g, enligt vilken Sverige på begäran av de amerikanska inresekontrollanterna ska tillhandahålla medicinsk hjälp, inklusive isolering, för resenärer som misstänks bära på en sjukdom som omfattas av Förenta staternas smittskyddslagstiftning. Detta torde främst bli en fråga för sjukvården.

- h, enligt vilken Sverige åtar sig att tillhandahålla utbildning för de amerikanska inresekontrollanterna i fråga om de svenska bestämmelser som gäller för den amerikanska inresekontrollen. Detta torde främst bli en uppgift för Polismyndigheten och Tullverket, men medverkan av andra myndigheter kan naturligtvis inte uteslutas.

#### Artikel IV

##### *Engelsk lydelse*

3. In order to facilitate the effective operation of preclearance, and to the extent consistent with United States laws and regulations, the United States shall ...

d. Consult with the competent authorities of the Host Country, the airport operator, and with the air carriers concerned on matters relating to the implementation of this Agreement.

...  
g. Establish a schedule of preclearance operations that best promotes the mutual security of the Parties and recognizes the availability of resources to effectively conduct operations, while maintaining sole discretion to set the hours of operation of the preclearance facility.

...

##### *Svensk översättning*

3. För att underlätta en ändamålsenlig inresekontroll ska Förenta staterna, i den mån det är förenligt med amerikanska lagar och förordningar: ...

d. Samråda med behöriga myndigheter i värdlandet, flygplatsoperatören och de berörda flygbolagen i frågor som rör genomförandet av detta avtal.

...  
g. Vid schemalaggningsen av inresekontrollen främja parternas ömsesidiga säkerhet och ta hänsyn till tillgången till resurser för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet, samtidigt som Förenta staterna bibehåller rätten att fritt fastställa kontrollanläggningens öppettider.

...

Bestämmelsen tar sikte på Förenta staternas befogenheter och skyldigheter. För att främja en effektiv inresekontroll ska Förenta staterna, i den mån det är förenligt med amerikansk lagstiftning, enligt

- punkten d, samråda med bl.a. behöriga svenska myndigheter, vilket torde avse exempelvis Polismyndigheten och Tullverket, i frågor som rör genomförandet av huvudavtalet. Det finns en snarlik bestämmelse om samråd i artikel X.2, se nedan. En skillnad mellan de två bestämmelserna är vem som har initiativrätt. Enligt artikel IV.3 d är det Förenta staterna som ska ta initiativ till samråd, men enligt artikel X får endera parten begära samråd.
- punkten g, vid planeringen av kontrollverksamheten schema-lägga den på ett sätt som bäst främjar parternas ömsesidiga säkerhet ("security"). Här finns en beröringspunkt med artikel III.1 d första meningen, se ovan, som också berör frågan om säkerhet ("security").

### Artikel X

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

2. Any issues that arise concerning implementation of this Agreement between the local representatives of the Parties involved in the operation of preclearance shall, in the first instance, be addressed by the local representatives. Issues that cannot be resolved between the local representatives shall be referred by them to a consultative group consisting of representatives of the Parties for resolution.

2. Tvister angående genomförandet av detta avtal som uppstår mellan parternas lokala företrädare som deltar i utförandet av inresekontrollen ska i första hand hanteras av de lokala företrädarna. De lokala företrädarna ska hänskjuta tvister som de inte kan lösa sinsemellan till en rådgivande grupp bestående av parternas företrädare för lösning.

För att lösa frågor om tillämpningen av huvudavtalet inrättas genom den här bestämmelsen ett samrådsförfarande. I första hand ska frågorna lösas lokalt, dvs. av berörda svenska och amerikanska

tjänstemän verksamma på Arlanda flygplats. I andra hand ska frågorna hänskjutas till en rådgivande grupp bestående av representer för Sverige och Förenta staterna.

## 10.2.2 Bestämmelser om operativt samarbete

Med bestämmelser om operativt samarbete avses bestämmelser som tar sikte på samarbete om den operativa delen av den amerikanska inresekontrollen. De rör, något förenklat uttryckt, samarbetet om den dagliga verksamheten i kontrollområdet. Bestämmelserna är följande: artiklarna IV.3 h, IV.3 m, IV.3 o, VII.2, VII.4, VII.5, VII.6, VII.8, VII.9, VII.10 och VII.11.

Artiklarna IV.3 m, IV.3 o, VII.2, VII.6 och VII.10 innehåller också åtgärder som innefattar myndighetsutövning. I avsnitten 7.4.4, 7.4.5 och 7.4.6 behandlas frågan om överlåtelse av dessa åtgärder till Förenta staterna.

### Artikel IV

#### *Engelsk lydelse*

#### *Svensk översättning*

3. In order to facilitate the effective operation of preclearance, and to the extent consistent with United States laws and regulations, the United States shall: ...

h. Provide detailed information to the appropriate Swedish authorities as to the decision to refuse passage onward to the United States for a traveler, and where appropriate, turn over custody of travelers and goods to Swedish authorities.

...

m. Have the right to administer its fees as well as civil fines

3. För att underlätta en ändamålsenlig inresekontroll ska Förenta staterna, i den mån det är förenligt med amerikanska lagar och förordningar: ...

h. Förse ansvariga svenska myndigheter med detaljerade upplysningar om beslut att neka en resenär avresa mot Förenta staterna och i förekommande fall överlämna resenärer och gods till svenska myndigheter.

...

m. Ha rätt att ålägga resenärer och flygbolag att betala

and monetary penalties, which may be assessed in United States currency, on travelers and air carriers with respect to violations identified by preclearance officers in the course of conducting preclearance operations except when Sweden institutes criminal proceedings with respect to the same act or omission.

o. Have the authority to, in consultation with the Swedish authorities, authorize access to the preclearance area for temporary visitors and employees of the United States in support of preclearance operations.

...

sina avgifter samt civilrättsliga viten och böter, som får fastställas i Förenta staternas valuta, för överträdelser som inresekontrollanterna upptäcker vid inresekontrollen, dock inte när Sverige inleder straffrättsliga förfaranden med anledning av samma handling eller försummelse.

o. Ha befogenhet att i samråd med svenska myndigheter bevilja tillträde till kontrollområdet för Förenta staternas tillfälliga besökare och anställda som bistår inresekontrollen.

...

Bestämmelsen tar sikte på Förenta staternas befogenheter och skyldigheter. För att främja en effektiv inresekontroll ska Förenta staterna, i den mån det är förenligt med amerikansk lagstiftning, enligt

- punkten h, förse berörda svenska myndigheter med detaljerad information om ett beslut att neka en resenär att resa till Förenta staterna och när så är lämpligt lämna över resenärer och gods till svenska myndigheter. De svenska myndigheter som berörs av denna punkt torde främst vara Polismyndigheten i fråga om resenärer och Tullverket i fråga om gods.
- punkten m, ha rätt att ta ut avgifter och böter i vissa fall, såvida inte Sverige har inlett straffrättsliga förfaranden i samma fall.
- punkten o, ha befogenhet att i samråd med svenska myndigheter bevilja tillträde till kontrollområdet i vissa fall.

## Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

2. For suspected criminal offenses that occur in the pre-clearance area, a pre-clearance officer may take actions to suppress the offense, seek assistance of appropriate Swedish law enforcement officers, and maintain the right to act in self-defense and defense of another pre-clearance officer and others in accordance with Article III(5).

2. Föreligger misstanke om brott i kontrollområdet har en inresekontrollant rätt att vidta åtgärder för att stoppa brottet, begära assistans av tjänstemän vid berörda svenska brottsbekämpande myndigheter, och rätt att i nödvärn försvara sig själv eller en annan kontrollant eller person i enlighet med artikel III.5.

Bestämmelsen gör det möjligt för en amerikansk inresekontrollant att vid en misstänkt brottslig handling som sker i kontrollområdet ”seek assistance of appropriate Swedish law enforcement officers”, dvs. söka hjälp av tjänstemän vid berörda svenska brottsbekämpande myndigheter.

Vad utredningen förstår tar bestämmelsen sikte på hastigt uppblussande ordningsstörande och potentiellt våldsamma situationer där ett snabbt ingripande är nödvändigt för att återställa ordningen. Det torde innebära att det främst blir aktuellt för de amerikanska inresekontrollanterna att söka hjälp av svenska polismän. Bestämmelsens ordalydelse utesluter att inresekontrollanterna ber de skyddsvakter eller ordningsvakter som kommer att bemanna säkerhetskontrollen i kontrollområdet om hjälp. Dessa har dock möjlighet att ingripa med stöd av nödvärnsreglerna i 24 kap. 1 § brottbalken, jfr 6 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:16; FAP 694–1) om skyddsvakter respektive 7 kap. 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:17; FAP 692–1) om ordningsvakter.



## Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

4. The United States shall refer persons to the appropriate authorities of Sweden to assess whether an invasive personal search is appropriate (not including partial body searches, pursuant to paragraph 3 of this Article).

4. Förenta staterna ska hänvisa personer till berörda svenska myndigheter för en bedömning av huruvida det är skäligt att göra en sådan kroppsbesiktning som avses i artikel I.10 (detta gäller inte sådan kroppsbesiktning som avses i punkten 3 i denna artikel).

Bestämmelsen hänger ihop med bestämmelsen i artikel VII.3 som medger de amerikanska inresekontrollanterna att utföra vissa kroppsundersökningar, "patdown searches" och "partial body searches". Dessa åtgärder behandlas i avsnitten 7.4.4 och 7.4.5.

Enligt bestämmelsen i punkten 4 ska bedömningen av om en mer ingripande kroppsundersökning, "invasive personal search", ska göras på en person överlämnas av inresekontrollanterna till berörda svenska myndigheter. Undersökningen motsvarar närmast en sådan kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken som sker genom undersökning av kroppens håligheter eller genom medicinsk röntgenundersökning. I praktiken torde två svenska myndigheter kunna komma i fråga för att göra denna prövning i de fall som nu är aktuella. Polismyndigheten kan besluta om detta med stöd av 28 kap. 13 § rättegångsbalken jämförd med 4 § samma kapitel. Vidare kan Tullverket besluta med stöd av 27 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Under vissa förutsättningar ska en åklagare eller domstol besluta i stället för de två nämnda myndigheterna. I praktiken är ordningen den att dessa myndigheter då är skyldiga att lämna över ärendet för beslut. En undersökning av detta slag anses vara en sådan mera ingående undersökning som får utföras endast av läkare, jfr 28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken.

**Artikel VII***Engelsk lydelse**Svensk översättning*

5. Swedish law enforcement officers may, upon request of a preclearance officer, escort a traveler or goods back to the preclearance area in order to facilitate compliance with the requirements of the United States.

5. Tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter får på begäran av en inresekontrollant föra tillbaka en resenär eller gods till kontrollområdet för att möjliggöra efterlevnaden av Förenta staternas krav.

Enligt sin ordalydelse får svenska polismän eller tulltjänstemän, på begäran av en amerikansk inresekontrollant, föra tillbaka en resenär eller gods till kontrollområdet så att den amerikanska inresekontrollanten kan fullgöras. Utgångspunkten är med andra ord att resenären eller godset har befunnit sig inom kontrollområdet, men inte längre gör det.

Vad utredningen förstår tar bestämmelsen sikte på en situation där dels en resenär som har påbörjat den amerikanska inresekontrollanten avbryter den och lämnar kontrollområdet, dels gods av en eller anledning har kommit på avvägar och inte längre befinner sig i kontrollområdet.

**Artikel VII***Engelsk lydelse**Svensk översättning*

6. Sweden shall permit preclearance officers to delay any traveler or person, except Swedish law enforcement officers, in the preclearance area suspected of committing an offense under either the laws or regulations of the United States or of Sweden, and to hold any such person suspected of obstructing a preclearance officer in the exercise of his or her duties. In exercising this autho-

6. Sverige ska ge inresekontrollanterna tillstånd att i kontrollområdet uppehålla resenärer eller personer, med undantag för tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter, som är misstänkta för brott enligt antingen Förenta staternas eller Sveriges lagar eller förordningar, och kvarhålla personer som är misstänkta för att hindra en inresekontrollant i hans eller hennes tjänsteövning. Vid ut-

rity, a preclearance officer may delay a person who is seeking to withdraw from the preclearance area. A person may only be held by a preclearance officer pending the arrival of a Swedish law enforcement officer and for a period no greater than is necessary to obtain assistance.

övandet av denna befogenhet får inresekontrollanten uppehålla en person som försöker avvika från kontrollområdet. Inresekontrollanten får endast kvarhålla en person i väntan på att en tjänsteman vid svenska brottsbekämpande myndigheter ska anlända och endast under den tid som behövs för att få bistånd.

Bestämmelsen medger amerikanska inresekontrollanter att under vissa förutsättningar kvarhålla resenärer eller andra personer i kontrollområdet. Kvarhållandet får dock endast vara under så lång tid som det tar för en svensk polisman eller tulltjänsteman att anlända till platsen.

## Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

8. The United States may transfer seized goods to Swedish law enforcement officers.

8. Förenta staterna får överlämna gods som tagits om hand till tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter.

Begreppet ”seized” har i engelskan en rad olika betydelser. Av detta följer att någon säker slutsats om vilken svensk motsvarighet som avses inte kan dras utan kännedom om syftet med bestämmelsen. Vad utredningen förstår har avsikten med bestämmelsen varit att möjliggöra för US Customs and Border Protection att lämna över gods som inte varit föremål för brott till svenska myndigheter. Det kan exempelvis vara frågan om gods som resenärer lämnar ifrån sig, och avstår rätten till, eftersom det inte får föras in i Förenta staterna. Enligt sin lydelse grundar bestämmelsen inte någon befogenhet för de amerikanska inresekontrollanterna i förhållande till den som innehar godset. Bestämmelsen förutsätter alltså för sin tillämpning att inresekontrollanterna haft rätt att omhänderta godset.

Gods som på detta sätt har tagits om hand får av inresekontrollanterna överlämnas till svenska polismän eller tulltjänstemän. Det

framgår inte av bestämmelsen varför godset får överlämnas till de svenska tjänstemännen eller vad de ska göra med det. Med tanke på rollfördelningen mellan de svenska tjänstemännen, torde detta främst bli en fråga för svenska tulltjänstemän.

## Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

9. Swedish law enforcement officers may, upon the request of a preclearance officer, seize and confiscate goods, and arrest the bearer of such goods (and any alleged accomplices), if such goods are falsely declared or not declared at the time of preclearance or if possession or exportation of such goods is prohibited under the laws of Sweden.

9. Tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter får på begäran av en inresekontrollant beslagta gods, samt gripa innehavaren av sådant gods (och misstänkta medhjälpare), om godset inte har deklarerats korrekt eller inte har deklarerats alls vid den tidpunkt då inresekontrollen görs eller om innehav eller utförsel av sådant gods är förbjudet enligt svensk lagstiftning.

Begreppet "seize and confiscate" har olika betydelser i engelskan. Den vanligaste torde vara den som i svenskan motsvaras av "beslagta". Vad utredningen förstår är det denna betydelse som har avsetts.

Enligt bestämmelsens ordalydelse får, på begäran ("upon the request") av en amerikansk inresekontrollant, tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter under vissa förutsättningar beslagta gods och gripa ("arrest") innehavaren av godset, nämligen

1. om godset enligt svensk lagstiftning har deklarerats felaktigt eller inte har deklarerats alls vid den tidpunkt då inresekontrollen görs, eller
2. om innehav eller utförsel av godset är förbjudet enligt svensk lagstiftning.

Såvitt utredningen kan bedöma bör den begäran som avses i bestämmelsen inte förstås som en begäran i egentlig mening. Bestämmelsen torde i stället ta sikte på en situation där en amerikansk inresekontrollant fattar misstankar om att utförseln av godset från Sverige inte sker i enlighet med svenska utförselbestämmelser eller att innehavet av godset är förbjudet enligt svenska bestämmelser. Tjänstemannen ska då kontakta en svensk polisman eller tulltjänsteman, som får göra en bedömning av vilka åtgärder som behövs vidtas mot innehavaren av godset, exempelvis om han eller hon ska gripas eller om godset ska tas i beslag.

Eftersom kontroll av varor är en uppgift för Tullverket, torde tillämpningen av denna bestämmelse främst bli en fråga för svenska tulltjänstemän.

## Artikel VII

### *Engelsk lydelse*

### *Svensk översättning*

10. Sweden shall permit pre-clearance officers to expeditiously seize, and cause the forfeiture to the United States of, goods under the laws and regulations of the United States, if possession or exportation of such goods is not prohibited under the laws of Sweden or if Swedish law enforcement officers decline to initiate enforcement action with respect to such goods. Such seizures shall be subject to the appeal procedures of the United States and shall be conducted consistent with the laws and regulations of the United States.

10. Sverige ska ge inresekontrollanterna tillstånd att utan dröjsmål beslagta och låta Förenta staterna förverka gods enligt Förenta staternas lagar och förordningar, om innehav eller utförsel av godset inte är förbjudet enligt svensk lagstiftning eller om tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter väljer att inte vidta verkställighetsåtgärder avseende godset. Sådana beslag ska kunna överklagas enligt Förenta staternas överklagandeförfarande och göras i enlighet med Förenta staternas lagar och förordningar.

Bestämmelsen medger amerikanska inresekontrollanter att med stöd av amerikansk lagstiftning under vissa förutsättningar ingripa

mot gods, bl.a. om svenska polismän eller tulltjänstemän avstår från att vidta åtgärder mot godset.

### Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

11. The United States shall, in consultation with Swedish law enforcement officers, reasonably strive to account for the proper preservation of evidence in cases related to alleged violations of laws of Sweden.

11. Förenta staterna ska i samråd med tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter i rimlig mån eftersträva en korrekt hantering av bevismaterial i fall som rör misstänkta överträdelser av Sveriges lagstiftning.

Enligt bestämmelsen ska amerikanska inresekontrollanter i samråd med svenska polismän eller tulltjänstemän i rimlig omfattning sträva efter att ta till vara bevismaterial i fall som rör misstänkta överträdelser av svensk lagstiftning.

#### 10.2.3 Bestämmelser om bistånd

Med bestämmelser om bistånd avses egentligen en enda bestämmelse i huvudavtalet. Den bestämmelsen har följande lydelse.

### Artikel VII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

12. The United States shall provide reasonable assistance to Sweden in relation to the detection and processing of offenses under the laws of Sweden and in the context of this Agreement and consistent with any applicable law enforcement agreement between the Parties.

12. Förenta staterna ska i den mån det är skäligt bistå Sverige med att upptäcka och lagföra brott enligt svensk lagstiftning och inom ramen för detta avtal samt i enlighet med andra avtal som gäller mellan parterna på brottsbekämpningsområdet.

Enligt bestämmelsen ska Förenta staterna i skäligen omfattning bistå Sverige med att beivra brott mot svensk lagstiftning inom ramen för huvudavtalet och i enlighet med varje tillämpligt avtal mellan parterna på brottsbekämpningsområdet.

## **10.3 Svenska bestämmelser**

### **10.3.1 Bestämmelser om samverkan**

Utgångspunkten för samverkan mellan svenska myndigheter är 6 § förvaltningslagen (1986:223). Av den bestämmelsen framgår det att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. En kompletterande bestämmelse finns i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Denna bestämmelse gäller för såväl Polismyndigheten och Tullverket som Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket och Transportstyrelsen.

När det gäller polisiär samverkan finns grundläggande bestämmelser om polisens samarbete med andra myndigheter och organisationer i 6 § polislagen (1984:387). Av den bestämmelsen framgår också att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete. För Polismyndighetens del finns närmare bestämmelser om samverkan med andra myndigheter och organ i 22 a–25 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. I förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket finns inga motsvarande bestämmelser.

### **10.3.2 Bestämmelser om operativt samarbete**

Både polisen och Tullverket bedriver ett omfattande internationellt samarbete av olika slag. I det här avsnittet beskrivs främst det operativa samarbete som omfattas av lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete respektive lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Dessa lagar innehåller bestämmelser som gör det möjligt för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige, jfr avsnitt 7.3.1.

## Internationellt polisiärt samarbete

Inom ramen för det s.k. Schengensamarbetet bedrivs ett omfattande polisiärt samarbete i Europa. I svensk rätt har Schengensamarbetet genomförts genom lagen om internationellt polisiärt samarbete (prop. 1999/2000:64) och förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete.

I lagen om internationellt polisiärt samarbete regleras bl.a. i vilken utsträckning tjänstemän från en annan stat får verka i Sverige när de övervakar eller förföljer en person som har tagit sig in i Sverige från ett annat land. Som svenska tjänstemän räknas enligt lagen svenska polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän, när de enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter, jfr 2 §.

*Gränsöverskridande övervakning* ger utländska tjänstemän rätt att fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning i Sverige, om det i deras hemstat pågår en utredning om ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning och en behörig svensk myndighet samtycker till det, jfr 4 § första stycket. Vad som avses med behörig svensk myndighet framgår av 15 §. Enligt huvudregeln ska samtycke till gränsöverskridande övervakning inhämtas i förväg, alltså innan den svenska gränsen överskrids. En framställning eller anmälan från en utländsk myndighet ska göras till Polismyndigheten alternativt Säkerhetspolisen, jfr 15 § andra stycket. Polismyndigheten alternativt Säkerhetspolisen beslutar om gränsöverskridande övervakning, jfr 15 § första stycket. I brådskande fall får övervakningen av en misstänkt gärningsman ske utan föregående samtycke. För att övervakningen i sådana fall ska få ske krävs att gränsöverskridandet anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det kan ske och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen, jfr 4 § tredje stycket. Övervakningen skall genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det, jfr 4 § fjärde stycket.

*Gränsöverskridande förföljande* innebär att tjänstemän från en Schengenstat i vissa fall får förfölja en flyende gärningsman över en landgräns in i Sverige eller till annan stat som är ansluten till Schengensamarbetet. Det krävs att den flyende antingen har tagits på bar gärning, i färd med att begå ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller har rymt från häkte eller fängelse.



Denna form av gränsöverskridande förföljande kan bli aktuell i förhållande till Finland och Norge. För gränsöverskridande förföljande i förhållande till Danmark gäller delvis andra regler, se nedan.

Enligt huvudregeln får förföljande ske först efter samtycke från en svensk behörig myndighet, i första hand Polismyndigheten, jfr 5 § första stycket och 15 § första stycket. Om de förföljande tjänstemännen inte hinner eller inte kan inhämta samtycke i förväg från den behöriga svenska myndigheten, kan kravet frångås. Den behöriga myndigheten ska dock underrättas om förföljandet senast i samband med att gränsen passeras, jfr 5 § andra stycket. Förföljandet ska genast upphöra om den behöriga svenska myndigheten begär det, jfr 5 § tredje stycket. Den har också rätt att meddela instruktioner som de förföljande tjänstemännen ska följa. Vidare ska allt förföljande på svenskt territorium ske med iakttagande av svensk lag och annan författning, jfr 11 § första stycket (se också avsnitt 9.2.2).

De förföljande tjänstemännen får stoppa och omhänderta den flyende till dess att svenska polismän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende, jfr 6 § andra stycket. Utländska tjänstemän får av säkerhetsskäl kroppsvisitera den omhändertagne, omhänderta föremål och belägga den omhändertagne med handfängsel, jfr 7 § första stycket. Föremål som har omhändertagits ska så snart det kan ske överlämnas till en svensk polisman för prövning av frågan om beslag, jfr 7 § andra stycket.

Lagen om internationellt polisiärt samarbete reglerar också *polisiärt samarbete i Öresundsregionen*. Samarbetet, som regleras i det s.k. svensk-danska polissamarbetsavtalet från 1999, syftar till att komplettera Schengenkonventionen. Bestämmelserna innebär att danska polismän har mera vidsträckt befogenheter att genomföra gränsöverskridande förföljande över Öresundsförbindelsen jämfört med förföljande enligt Schengenkonventionen. Danska polismän får fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. Till skillnad från förföljande från andra Schengenstater krävs alltså inte att brottet kan föranleda överlämnande eller utlämning. Förföljande får också ske av en person som avvikit från varje form av frihetsberövande på grund av brott, jfr 10 § första stycket. En annan skillnad jämfört med förföljande enligt Schengenkonventionen är att danska polismän får inleda ett förföljande även på svenskt

territorium på Öresundsförbindelsen, jfr 10 § andra stycket. Dessutom har danska polismän på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som svenska polismän har enligt lag eller annan författning, jfr 9 § första stycket. I förarbetena nämns att ett ingripande främst kan bli aktuellt när dansk polis kommer till platsen för en incident före svensk polis, jfr prop. 1999/2000:64, s. 170. En dansk polisman som har vidtagit en åtgärd enligt 9 § första stycket är skyldig att omedelbart underrätta Polismyndigheten. Åtgärden får pågå tills Polismyndigheten övertar genomförandet eller begär att den ska avbrytas, jfr 9 § andra stycket. Det som sägs i 11 § om skyldigheter gäller även danska polismän, se ovan.

### Internationellt tullsamarbete

Inom EU grundas det internationella tullsamarbetet i stor utsträckning på bestämmelserna i konventionen av den 18 december 1997 om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (Neapel II-konventionen), se EGT C 24, 23.1.1998, s. 2 och SÖ 2001:3. Konventionen har i svensk rätt genomförts genom lagen om internationellt tullsamarbete, se prop. 1999/2000:122, och förordningen (2000:1222) om internationellt tullsamarbete. Dessa författningar utgör den övergripande rättsliga grunden för Tullverkets samarbete med andra staters tullmyndigheter som Sverige åtagit sig genom internationella överenskommelser. Av lagen framgår att den ska tillämpas på för Sverige folkrättsligt bindande internationellt tullsamarbete som syftar till att förhindra, upptäcka, utreda och beivra överträdelse av tullbestämmelser, jfr 1 kap. 1 § första stycket. Bestämmelserna i lagen gör det bl.a. möjligt för utländska tjänstemän att vidta åtgärder på svenskt territorium i form av *gränsöverskridande övervakning* och *gränsöverskridande förföljande*, jfr 3 kap. 1–5 §§. Jfr vad som sägs ovan om dessa åtgärder i 4–7 §§ lagen om internationellt polisiärt samarbete.

#### 10.3.3 Bestämmelser om bistånd

Redovisningen avser enbart bestämmelser som rör samarbete med Förenata staterna.

## Polisiärt samarbete med Förenta staterna

Inom ramen för det befintliga polisiära samarbetet mellan Sverige och Förenta staterna utbyts bl.a. sådan information som behandlas av svenska myndigheter i brottsbekämpande verksamhet. Informationsutbytet bygger på att Förenta staterna är anslutet till Interpol. Utbytet sker främst via Interpol, men i vissa fall även genom direktkontakt mellan tjänstemän vid berörda myndigheter. Informationsutbytet kan exempelvis avse uppgifter ur register eller andra uppgifter som behandlas inom den brottsbekämpande verksamheten.

Den 16 december 2011 ingick Sverige och Förenta staterna ett avtal om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet. I avtalet anges att parterna önskar göra samarbetet för att förebygga och bekämpa brottslighet, särskilt terrorism, mer effektivt. Just utbyte av information anses vara ett viktigt led i bekämpningen av brottslighet, särskilt terrorism. Syftet med avtalet är att förstärka samarbetet mellan staterna för att förebygga och bekämpa brottslighet genom ett utbyte av relevant information, med fullständig respekt för integriteten, skyddet av personuppgifter och andra villkor som anges i avtalet. Avtalet ska endast tillämpas på brott som har mer än ett års fängelse i straffskalan, jfr avtalets ingress och artikel 1. I avtalet finns bestämmelser om spontant uppgiftslämnande, dvs. utlämnande av information utan föregående förfrågan. Liksom när det gäller utbytet av information efter träff vid en automatisk sökning, är det parternas respektive lagstiftning som avgör vilka uppgifter som får lämnas ut spontant. Avtalet innehåller inga förpliktelser för parterna i detta avseende, jfr artikel 10.

Förslag till lagstiftningsåtgärder med anledning av avtalet framgår av regeringens proposition Informationsutbyte med USA (prop. 2015/16:96). I propositionen föreslås ändringar i lagen om internationellt polisiärt samarbete. Ändringarna har antagits av riksdagen (rskr. 2015/16:242). De träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Regeringen avser också att i förordning införa de bestämmelser som kan behövas för att genomföra avtalet.

## Tullsamarbete med Förenta staterna

Den 8 juni 1987 ingick Sverige och Förenta staterna en överenskommelse om ömsesidigt bistånd i tullfrågor. Överenskommelsen

gäller här i landet sedan den 5 maj 1988 enligt förordningen (1988:146) om tillämpning av en överenskommelse mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater om ömsesidigt bistånd i tullfrågor. Parterna ska, genom sina tullmyndigheter, lämna varandra ömsesidigt administrativt bistånd i enlighet med bestämmelserna i överenskommelsen i syfte att förhindra, utreda och beivra brott, dvs. varje överträdelse av tullagarna, liksom varje försök till sådan överträdelse, jfr artikel 2. Tullmyndigheterna ska, självmant eller på begäran, lämna varandra alla tillgängliga upplysningar om handlingar som kan resultera i brott inom den andra partens territorium, jfr artikel 3.

På EU-nivå finns två överenskommelser av liknande innebörd:

- avtal mellan Europeiska gemenskapen och Amerikas förenta stater om samarbete och ömsesidigt bistånd i tullfrågor (1997), och
- avtal mellan Europeiska gemenskapen och Amerikas förenta stater om intensifiering och utvidgning av avtalet om samarbete och ömsesidigt bistånd i tullfrågor så att detta omfattar samarbete om containersäkerhet och därmed sammanhängande frågor (2004).

För svensk del tillämpas bestämmelserna i dessa överenskommelser genom 2 och 4 kap. lagen om internationellt tullsamarbete och förordningen om internationellt tullsamarbete.

## 10.4 Överväganden och förslag

### 10.4.1 Samverkan

**Utredningens förslag:** En bestämmelse om samverkan mellan US Customs and Border Protection och i första hand Polismyndigheten och Tullverket tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår. Andra myndigheter ska ges tillfälle att delta i denna samverkan i den utsträckning de är berörda.

Som framgår av avsnitt 10.2.1 innehåller huvudavtalet ett antal bestämmelser som kan sägas röra formerna för samarbetet om den amerikanska inresekontrollen mellan US Customs and Border Protection och Polismyndigheten och Tullverket, snarare än att röra samarbete om den dagliga, operativa verksamheten. Utredningen har valt att benämna detta samverkan.

Som framgår av avsnitt 10.3.1 är samverkan mellan myndigheter inget som är främmande för svenska myndigheter. Utredningen föreslår att frågan om samverkan mellan den amerikanska myndigheten och Polismyndigheten och Tullverket regleras med bestämmelserna i polislagen och förordningen med instruktion för Polismyndigheten som förebild. Eftersom bestämmelserna om den amerikanska inresekontrollen av tydlighetsskäl bör vara samlade, föreslår utredningen att en bestämmelse om samverkan tas in i den nya förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Se 4 § i den nya förordningen.

Ansvar för att samverka med US Customs and Border Protection bör enligt bestämmelsen i första hand ligga på Polismyndigheten och Tullverket. Det är ytterst ett ansvar för de båda myndigheternas ledningar att se till att samverkan bedrivs i den omfattning som behövs. I den utsträckning samverkan avser rutiner och liknande som berör båda myndigheterna, har de ett gemensamt ansvar för att samverka med den amerikanska myndigheten. I övrigt avgör frågans art vilken av myndigheterna som är mest berörd. Självklart ska de hålla varandra informerade om sina kontakter med den amerikanska myndigheten.

Andra myndigheter bör enligt bestämmelsen ges tillfälle att delta i denna samverkan i den utsträckning de är berörda. Det kan gälla exempelvis information om rutiner vid andra statliga eller kommunala myndigheter eller medverkan av exempelvis personal från Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten vid information om svensk lagstiftning som anordnas för de amerikanska inresekontrollanterna.

## 10.4.2 Operativt samarbete

**Utredningens förslag:** Bestämmelser om operativt samarbete mellan US Customs and Border Protection och Polismyndigheten och Tullverket tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Som framgår av avsnitt 10.2.2 finns i huvudavtalet också bestämmelser som avser operativt samarbete mellan US Customs and Border Protection och Polismyndigheten och Tullverket.

Bestämmelserna är av sådan beskaffenhet att de bör ha motsvarigheter i svensk lagstiftning. I ljuset av att liknande bestämmelser om operativt samarbete har reglerats på lagnivå, jfr lagen om internationellt polisiärt samarbete och lagen om internationellt tullsamarbete, bör dessa bestämmelser tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Jfr 2 kap. 4, 7–11, 13 och 14 §§.

När det gäller artikel VII.5 i huvudavtalet gör utredningen dock en annan bedömning. Enligt bestämmelsen får tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter på begäran av en amerikansk inresekontrollant föra tillbaka en resenär eller gods till kontrollområdet för att möjliggöra efterlevnaden av Förenta staternas krav. Bestämmelsen förutsätter för sin tillämpning alltså att personen eller godset funnits i kontrollområdet, men av någon anledning inte längre är kvar där. Det finns inte förutsättningar att ge svenska myndigheter en möjlighet att med tvång återföra en person eller gods i en sådan situation. Med hänsyn till att bestämmelsen inte har utformats som tvingande, jfr ”may” (”får”), torde en sådan möjlighet inte heller vara avsedd. För den händelse en resenär eller gods avviker från kontrollområdet, och situationen är sådan att en svensk polisman eller tulltjänsteman har skäl att ingripa, exempelvis vid misstanke om brott, finns det redan i dag stöd för detta i svensk lagstiftning. Denna avtalsbestämmelse ska således inte ha någon motsvarighet i den nya lagen.

### 10.4.3 Bistånd

**Utredningens bedömning:** Bestämmelsen om bistånd i artikel VII.12 i huvudavtalet ryms inom ramen för det befintliga samarbetet mellan Sverige och Förenta staterna. Några ytterligare åtgärder är inte nödvändiga.

Som framgår av avsnitt 10.2.3 finns i artikel VII.12 i huvudavtalet en bestämmelse som avser bistånd. Enligt bestämmelsen ska Förenta staterna i skäligen omfattning bistå Sverige med att beivra brott mot svensk lagstiftning inom ramen för huvudavtalet och i enlighet med varje tillämpligt avtal mellan parterna på brottsbekämpningsområdet. Som framgår av avsnitt 10.3.3 finns det avtal för polisiärt samarbete respektive tullsamarbete mellan Sverige och Förenta staterna.

Det polisiära samarbetet sker via Interpol, i vissa fall genom direktkontakt mellan berörda myndigheter och, från och med den dag regeringen bestämmer, också genom lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete. Tullsamarbetet sker genom lagen och förordningen om internationellt tullsamarbete. Enligt utredningens bedömning ryms bestämmelsen i artikel VII.12 inom ramen för det redan befintliga samarbetet mellan Sverige och Förenta staterna. Några ytterligare åtgärder synes inte vara nödvändiga med anledning av artikeln.





# 11 Luftfartsskydd och säkerhetskontroller

## 11.1 Inledning

Ämnet för det här kapitlet är luftfartsskydd. Med luftfartsskydd avses olika åtgärder för att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar, dvs. att skydda luftfartyg, flygplatser, resenärer och egendom mot terroristattacker och liknande, jfr artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002 och prop. 2009/10:95, s. 2.

Avtalen om amerikansk inresekontroll innehåller ett flertal bestämmelser om luftfartsskydd som berör Transportstyrelsen, se artiklarna I.19 och III.3 i huvudavtalet samt stora delar av samarbetsavtalet, Swedavia AB, se artikel V i huvudavtalet samt artiklarna IV.A 3, V, VI.B, VII och VIII i samarbetsavtalet, och de flygbolag som kommer att använda kontrollanläggningen, se artikel VIII i huvudavtalet. I avtalen finns det bl.a. detaljerade bestämmelser om luftfartsskydd, de säkerhetskontroller som ska genomföras och regler för hur den amerikanska kontrollproceduren ska utföras.

Enligt direktiven, s. 6, ska utredningen analysera behovet av förändringar i den svenska luftfartsskyddsregleringen, dvs. lagen (2004:1100) och förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd, med anledning av avtalen om amerikansk inresekontroll och föreslå de ändringar och tillägg som krävs i den regleringen för att genomföra avtalen.

Generellt för utredningens författningsförslag gäller även att utredningen ska analysera hur de förhåller sig till EU-rätten, för att säkerställa att förslagen inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser, se s. 7 i direktiven. I det här fallet aktualiseras EU:s luftfartsskyddsreglering.

Den fortsatta redovisningen är disponerad på följande sätt. I avsnitten 11.2 och 11.4 beskrivs huvudavtalets bestämmelser respektive svenska bestämmelser om luftfartsskydd. I avsnitt 11.3 finns en kort beskrivning av samarbetsavtalet. Avsnitt 11.5 innehåller utredningens överväganden och förslag. Enligt utredningens bedömning behövs det ytterligare bestämmelser med anknytning till luftfartsskydd för att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll, se avsnitt 11.5.1. De närmare övervägandena om de bestämmelser som behövs redovisas i avsnitten 11.5.3–11.5.10. Frågan om den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige omfattas av bestämmelserna i förordning (EG) nr 300/2008 och därtill hörande bestämmelser behandlas i avsnitt 11.5.2.

## 11.2 Huvudavtalets bestämmelser

Frågan om luftfartsskydd berörs i följande artiklar i huvudavtalet, nämligen artiklarna I.19, III.3, V och VIII. Artikel V beskrivs i avsnitt 16.3.2 och återges därför inte här.

### Artikel I

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

19. "Screening officer" means an official duly certified by the Swedish Transport Agency to carry out aviation security inspections of individuals and property for weapons, explosives, incendiaries, and other prohibited items;

19. Med "säkerhetskontrollant" avses en tjänsteman som godkänts av Transportstyrelsen för att utföra säkerhetskontroll av personer och egendom för att upptäcka vapen, sprängämnen, brandfarliga ämnen och andra förbjudna föremål.

Bestämmelsen innehåller en definition av begreppet "screening officer" ("säkerhetskontrollant"). Som framgår av bestämmelsen ska kontrollanten vara godkänd av "the Swedish Transport Agency", dvs. Transportstyrelsen, jfr avsnitt 11.5.4.

### Artikel III

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

3. The Parties acknowledge that a separate agreement shall be concluded regarding the implementation and maintenance of aviation security screening standards and protocols that are comparable to those in the United States. The Parties acknowledge that the aviation security screening activities described in the agreement shall be conducted by screening officers. If the procedures outlined by that separate agreement are not implemented and maintained, travelers and their goods that are precleared by the United States in Sweden shall be subject to aviation security re-screening, consistent with Article IV(3)(l), before they shall be permitted to enter the sterile area of a U.S. airport to transfer to a connecting flight.

3. Parterna bekräftar att ett separat avtal ska ingås om genomförandet och upprätthållandet av standarder och protokoll för säkerhetskontroll inom luftfarten som är jämförbara med dem som gäller i Förenta staterna. Parterna är medvetna om att de säkerhetskontroller inom luftfarten som beskrivs i avtalet ska genomföras av säkerhetskontrollanter. Om de förfaranden som beskrivs i det separata avtalet inte genomförs och upprätthålls ska resenärer och deras gods som kontrolleras av Förenta staterna i Sverige genomgå en ny säkerhetskontroll i enlighet med artikel IV.3 l innan de medges tillträde till behörighetsområdet på en amerikansk flygplats för transfer till ett anslutande flyg.

Bestämmelsen ger i *första meningen* den rättsliga grunden för att ingå ett särskilt avtal om luftfartsskydd, dvs. samarbetsavtalet, se avsnitt 11.3. Av *tredje meningen* framgår att resenärer och deras gods ska genomgå ny säkerhetskontroll i Förenta staterna om inte förfarandena i samarbetsavtalet genomförs och tillämpas.

**Artikel VIII***Engelsk lydelse**Svensk översättning*

The Parties agree that any air carrier has the option to request either preclearance or post-clearance, with preclearance being subject to the following conditions:

a. If an air carrier applies for preclearance, it shall use the established procedure for all individual flight requests. Requests for preclearance service should be made as far in advance as possible, but not less than 60 days prior to the anticipated initiation of service. The United States may require a reasonable period before extending preclearance service to such air carrier in order to obtain personnel or facilities required by the anticipated changes in service.

b. An air carrier desiring to withdraw entirely from preclearance must give twelve months' notice to both the United States and the Airport Operator, but, upon written consent from them, it may withdraw sooner. An air carrier desiring to withdraw from preclearance only in respect to certain eligible flights must give three months' notice, but, upon written consent from the United States and the Airport Operator, it may withdraw sooner.

Parterna är överens om att alla flygbolag har möjlighet att begära antingen amerikansk inresekontroll eller ankomstkontroll, där inresekontroll är förenat med följande villkor:

a. Om ett flygbolag ansöker om inresekontroll ska det använda det fastställda förfarandet för alla ansökningar om enskilda flygningar. Ansökningar om inresekontroll bör göras så långt i förväg som möjligt, dock minst 60 dagar innan inresekontrollen väntas inledas. Förenata staterna kan begära att få skälig tid på sig innan de utökar inresekontrollen till ett sådant flygbolag för att införskaffa den personal eller de resurser som de väntade förändringarna kräver.

b. Ett flygbolag som helt vill upphöra med inresekontroll måste ge både Förenata staterna och flygplatsoperatören tolv månaders varsel, men får upphöra med inresekontrollen tidigare med deras skriftliga samtycke. Ett flygbolag som endast vill upphöra med inresekontroll för vissa berättigade flygningar måste ge tre månaders varsel, men får upphöra med inresekontrollen tidigare med Förenata staternas och flygplatsoperatörens skriftliga samtycke.

c. Preclearance officers may decline to conduct preclearance in respect of any air carrier until the carrier:

– i. Has taken the necessary steps to enable it to deny carriage onwards to the United States to anyone found ineligible to travel on a precleared flight;

– ii. Has ensured that only goods and merchandise approved by the United States are made available, including for purchase, on board precleared aircraft; and

– iii. Has taken the necessary steps to comply with any lawful conditions imposed by the United States.

c. Inresekontrollanterna får vägra ett flygbolags begäran om inresekontroll tills flygbolaget:

– i. Har vidtagit de åtgärder som krävs för att kunna neka transport mot Förenta staterna för personer som konstateras inte vara berättigade att resa med en kontrollerad flygning.

– ii. Har sett till att endast gods och varor som godkänts av Förenta staterna tillhandahålls, bl.a. till försäljning, ombord på inresekontrollerade flygningar.

– iii. Har vidtagit de åtgärder som krävs för att följa de lagliga villkor som Förenta staterna ställer.

Artikel VIII innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar flygbolag har möjlighet att begära tillgång till den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats. Punkten c innehåller de grunder som Förenta staterna kan åberopa för att vägra en sådan begäran.

### 11.3 Samarbetsavtalet

Samarbetsavtalet om luftfartsskydd innehåller i huvudsak detaljbestämmelser om samarbetet mellan de amerikanska och svenska myndigheterna samt om hur den särskilda säkerhetskontrollen ska genomföras. I detta avsnitt lämnas endast en översiktlig redovisning av bestämmelserna. För att öka överskådligheten kommenteras de i stället närmare i anslutning till att förslag lämnas i avsnitt 11.5 om hur bestämmelserna ska genomföras i svensk rätt.

Samarbetsavtalet har ingåtts med stöd av artikel III.3 i huvudavtalet, se avsnitt 11.2. Det består av 17 artiklar och två bilagor, A och B.

Samarbetsavtalet innehåller främst bestämmelser om standarder, rutiner och teknisk utrustning för säkerhetskontrollerna på Arlanda flygplats, se artiklarna V–IX. Där finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om sekretess för uppgifter som lämnas mellan parternas behöriga myndigheter, se artikel XIII och bilaga A. Dessa bestämmelser behandlas närmare i kapitel 12. Behörig myndighet för svensk del är enligt artikel I ”the Swedish Transport Agency”, dvs. Transportstyrelsen, se avsnitt 11.5.4. Avtalet innehåller också en bestämmelse om operativ utvärdering av det civila luftfartsskyddet vid flygplatsen, se artikel X och bilaga B. Det finns också bestämmelser om fördelning av kostnader mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration, se artikel XII, och immunitet och privilegier, se artikel XIV. De här bestämmelserna behandlas närmare i kapitel 19 om konsekvenser av utredningens förslag respektive kapitel 14 om immunitet och privilegier.

## 11.4 Svenska bestämmelser

Grunden för det regelverk om luftfartsskydd som tillämpas i Sverige finns i bilaga 17 (*Security: Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*) till den s.k. Chicagokonventionen, dvs. *Convention on International Civil Aviation* från 1944. Stora delar av bilaga 17 har gjorts tillämpliga inom EU genom

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002 (EUT L 97, 9.4.2008, s. 72),
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1998 av den 5 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd (EUT L 299, 14.11.2015, s. 1), och
- Kommissionens genomförandebeslut C(2015) 8005 final av den 16 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd och de uppgifter som avses i artikel 18 a i förordning (EG) nr 300/2008 och om upphävande av beslut (2010)774 av den 13 april 2010 (inte offentliggjort i EUT).

Kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 300/2008 finns i lagen och förordningen om luftfartsskydd. Med stöd av säkerhetskyddsförordningen (1996:633) och luftfartsförordningen (2010:770) har Transportstyrelsen utfärdat Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:1) om luftfartsskydd. Föreskrifterna innehåller bestämmelser som utgör ett komplement till förordning (EG) nr 300/2008 och genomförandeförordning (EU) 2015/1998.

## 11.5 Överväganden och förslag

### 11.5.1 Det behövs ytterligare bestämmelser

Enligt utredningens bedömning behövs det ytterligare bestämmelser med anknytning till luftfartsskydd för att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll.

Bestämmelserna ska reglera vissa normgivningsbemyndiganden, peka ut vem som har ansvaret för det luftfartsskydd som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll, reglera polisens roll i kontrollverksamheten, ge det rättsliga stödet för att utföra kroppsvisitation vid den särskilda säkerhetskontroll som ska utföras enligt samarbetsavtalet och ge säkerhetskontrollanterna befogenhet att hänvisa personer och medförda föremål som inte godkänns i en säkerhetskontroll till en svensk polisman.

Övriga bestämmelser i avtalen med anknytning till luftfartsskydd kräver, enligt utredningens bedömning, inte någon särskild reglering för att genomföras.

De närmare övervägandena om de bestämmelser som behövs redovisas i avsnitten 11.5.3–11.5.10. För att kunna ta ställning till hur dessa bestämmelser ska utformas närmare, är det nödvändigt att först ta ställning i frågan om den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige omfattas av bestämmelserna i förordning (EG) nr 300/2008 och därtill hörande bestämmelser. Denna fråga behandlas i avsnitt 11.5.2.

### 11.5.2 Omfattas den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige av EU:s bestämmelser?

**Utredningens bedömning:** EU:s bestämmelser om luftfartsskydd omfattar inte avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

De grundläggande bestämmelserna om luftfartsskydd för Sverige finns i förordning (EG) nr 300/2008. Det är därför viktigt att klarlägga om denna förordning är formellt tillämplig även på de frågor om luftfartsskydd som regleras i avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Denna bedömning bör göras med utgångspunkt i dels syftet med EU-förordningen, dels förordningens lydelse.

Såsom redovisas i avsnitt 11.5.3 är syftet med EU-förordningen, och det kompletterande EU-rättsliga och svenska regelverket, att uttömmande reglera den kontroll av personer och gods som behövs för att skydda den civila luftfarten inom EU mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten. Av samma avsnitt framgår att syftet med de bestämmelser som behövs för att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige är ett annat, nämligen att säkerställa en säker inresa i Förenta staterna. Den särskilda säkerhetskontroll som ska genomföras enligt avtalen kan inte sägas vara nödvändig för att säkerställa en säker utresa från Sverige. En annan avgörande skillnad mellan de två regelverken är att EU-förordningen grundas på ett tvingande multilateralt lagstiftningsförfarande inom ramen för EU:s behörighet, medan avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige är frivilligt ingångna bilaterala avtal.

Sett till syftet talar därför övervägande skäl för att förordning (EG) nr 300/2008 inte varit avsedd att tillämpas på den typ av frivilliga överenskommelser som avses med de amerikanska avtalen.

Det finns förvisso två bestämmelser i EU-förordningen som skulle kunna ge stöd för en motsatt uppfattning. I artikel 6 anges att medlemsstaterna får, på grundval av en riskbedömning, tillämpa strängare åtgärder än de som fastställs i förordningen. Artikel 7 innehåller vissa handlingsregler för medlemsländerna om ett tredjeland begär att säkerhetsåtgärder som skiljer sig från åtgärderna i förord-



ningen ska tillämpas i samband med flygningar från en flygplats i en medlemsstat till eller över det berörda tredjelandet.

De två bestämmelserna omfattar således de fall då Sverige ensidigt efter en riskbedömning inför strängare åtgärder respektive den situation då ett tredjeland begär sådana åtgärder. Den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige kan dock inte sägas vara grundad på en riskbedömning som Sverige gjort. Kontrollen genomförs inte heller på grund av ett ensidigt beslut av Sverige eller Förenta staterna. Inte heller i övrigt innehåller förordning (EG) nr 300/2008 några bestämmelser som tar sikte på de frivilliga överenskommelser om ett längre gående luftfartsskydd som ett EU-land ingår med ett tredjeland. Det kan å andra sidan inte antas att avsikten varit att förhindra sådana överenskommelser. Även lydelsen av EU-förordningen och utformningen av den i övrigt talar därför enligt utredningens bedömning för att den inte har varit avsedd att omfatta bilaterala avtal av det slag som avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige är ett exempel på.

Utredningens slutsats är således att förordning (EG) nr 300/2008 och rättsakter som meddelats med stöd av den förordningen inte omfattar det slags frivilliga avtal som Sverige och Förenta staterna ingått om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

### 11.5.3 En ny eller ändrad lagstiftning?

**Utredningens förslag:** De bestämmelser om luftfartsskydd som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige ska tas in i den nya lagen och förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår.

I lagen om luftfartsskydd tas en bestämmelse in om att lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige innehåller de bestämmelser om luftfartsskydd som följer av avtalen om amerikansk inresekontroll.

Det finns två alternativa sätt att utforma den ytterligare lagstiftning som behövs på det här området. Bestämmelserna kan tas in i den befintliga lagstiftningen om luftfartsskydd eller i en särskild lagstiftning. I det senare fallet ligger den lag och förordning om amerikansk

inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår närmast till hands.

Den befintliga lagstiftningen, lagen och förordningen om luftfartsskydd, innehåller i dag samtliga svenska bestämmelser om luftfartsskydd på statsmaktsnivå som behövs utöver förordning (EG) nr 300/2008. Det skulle kunna hävdas att lagen om luftfartsskydd enligt sin lydelse omfattar den särskilda säkerhetskontroll som ska genomföras enligt avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Ett närmare studium av lagen visar dock att så knappast kan vara fallet. Av lagens disposition framgår att de kompletterande kontrollåtgärder till förordning (EG) nr 300/2008 som avses i lagen är

1. kroppsvisitation av andra än passagerare som uppehåller sig inom flygplatsens område,
2. undersökning av väskor, fordon eller andra slutna förvaringsställena inom flygplatsens område, och
3. strängare åtgärder än vad som följer av EU-förordningen när en genomförd riskbedömning motiverar detta.

Den särskilda säkerhetskontroll som förutsätts enligt avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige kan inte anses tillhöra någon av dessa kompletterande kontrollåtgärder.

Ett synsätt som innebär att den särskilda säkerhetskontroll som förutsätts i avtalen redan i dag omfattas av lagen om luftfartsskydd skulle även innebära att ansvaret för denna säkerhetskontroll, liksom kostnaderna för den, skulle påföras flygplatshavarna utan att riksdagen fick möjlighet att ta ställning i frågan. Det skulle kunna hävdas att en sådan ordning innebär att kravet i 9 kap. 1 § regeringsformen på att riksdagen ska besluta om avgifter till staten åsidosätts. Dessutom skulle ett sådant synsätt komma i konflikt med kravet på att riksdagen ska godkänna avtalen.

Med hänsyn till att lagen om luftfartsskydd i huvudsak innehåller bestämmelser som är av väsentlig betydelse för den enskilde, främst om påtvingade kroppsliga ingrepp och om avgifter, saknas det utrymme för en extensiv tolkning av lagen.

Mot denna bakgrund finns det enligt utredningens bedömning inget utrymme för att tolka luftfartsskyddslagstiftningen så att den

omfattar de särskilda säkerhetskontroller som är en följd av den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige.

Systematiska skäl, liksom fördelarna med en sammanhållen lagstiftning, skulle likväl kunna tala för att bestämmelserna inarbetas i den befintliga lagstiftningen. Det finns emellertid skäl som med betydande styrka talar mot en sådan lösning.

Den befintliga lagstiftningen innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 300/2008, se avsnitt 11.4. Syftet med regelverket om luftfartsskydd är att reglera den kontroll av personer och gods som behövs för att skydda den civila luftfarten inom EU mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten. Det får antas att det här regelverket uttömmande reglerar de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa ett tillräckligt luftfartsskydd i detta avseende.

Även om den svenska lagstiftningen också reglerar förfaranden som inte omfattas av den nämnda EU-förordningen, avser den svenska lagstiftningen i allt väsentligt sådana förhållanden som är en direkt följd av EU-förordningen om man ser till tillämpningen i praktiken. Så är fallet med bl.a. de viktiga reglerna om det särskilda avgiftssystemet för att fördela kostnaderna för den allmänna säkerhetskontrollen, se 11–14 §§ lagen och 2–14 §§ förordningen.

De bestämmelser som behövs för att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige är av ett annat slag. De syftar till att säkerställa en säker inresa i Förenta staterna. De grundas på ett avtal mellan Sverige och Förenta staterna, där Sverige förbinder sig att utföra en, extra, särskild säkerhetskontroll som inte kan sägas vara nödvändig för att säkerställa en säker utresa från Sverige. Skälen för att tillämpa ett system för att fördela kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen utanför den krets av resenärer som utnyttjar systemet gör sig inte heller gällande på samma sätt när det gäller den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats, jfr kapitel 17.

Utredningens bedömning är därför att den nuvarande svenska lagstiftningen om luftfartsskydd även i fortsättningen ska vara förbehållna bestämmelser som säkrar ett tillräckligt bra svenskt luftfartsskydd. Med denna utgångspunkt ska den svenska lagstiftningen endast innehålla bestämmelser som är en följd av förordning (EG) nr 300/2008 eller kompletterar förordningen i detta avseende. En konsekvens av detta är att bestämmelser med ett annat syfte inte ska

tas in i denna lagstiftning. Således ska de krav och åtgärder som följer av Sveriges avtal med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige regleras genom en särskild lagstiftning. Bestämmelserna om detta bör tas in i den lag och förordning om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår.

Genom en särskild lagstiftning vinner man, utöver en ökad tydlighet om vad som gäller i olika situationer, även andra fördelar. Vid en eventuell uppsägning av det bilaterala avtalet, kan det särskilda regelverket relativt enkelt upphävas och då regleras säkerhetskontrollen vid utresa till Förenta staterna åter i sin helhet av lagstiftningen om luftfartsskydd. För att åstadkomma den önskade ordningen behöver lagen om luftfartsskydd innehålla en upplysningsbestämmelse om att den särskilda lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige innehåller de bestämmelser om luftfartsskydd som följer av avtalen om amerikansk inresekontroll, se avsnitten 1.8 och 21.8.

#### 11.5.4 Behörig myndighet och tillsyn

**Utredningens bedömning:** Transportstyrelsen är behörig myndighet vid tillämpning av samarbetsavtalet och ska i enlighet med sin myndighetsinstruktion fullgöra de uppgifter som följer av avtalet.

**Utredningens förslag:** Transportstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen. En bestämmelse av den innebörden tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Av lagen ska det också framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

#### Behörig myndighet

I samarbetsavtalet används begreppet ”competent authority”, dvs. behörig myndighet. Det definieras för Sveriges del i artikel I som ”STA”, dvs. ”the Swedish Transport Agency”. Begreppet ”compe-

tent authority” förekommer i artiklarna II, IV, V, VI, VII, IX, X, XI, XII och XIII och förkortningen ”STA” används i artiklarna III.C, V.A, V.B, VI, VII, VIII, IX och XI. Det finns också ett omnämnande av ”the Swedish Transport Agency” i artikel I.19 i huvudavtalet.

Med ”the Swedish Transport Agency” avses Transportstyrelsen, se Utrikes namnbok, s. 36. Transportstyrelsen är också den myndighet som har ansvar för frågor om luftfartsskydd i Sverige, jfr 2 § 3 förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Hänvisningar till begreppet ”competent authority”, och förkortningen ”STA”, i samarbetsavtalet bör således förstås som hänvisningar till Transportstyrelsen.

Enligt 4 § första stycket förordningen med instruktion för Transportstyrelsen ska myndigheten inom sitt ansvarsområde fullgöra uppgifter enligt EU-rättsakter och andra internationella överenskommelser. Samarbetsavtalet får anses ingå i den sistnämnda kategorin. Transportstyrelsen ska således fullgöra de uppgifter som följer av de ovan nämnda artiklarna i samarbetsavtalet. Någon ytterligare lagstiftning i denna del torde inte vara nödvändig.

## Tillsyn

Transportstyrelsen kommer att ha en central roll för genomförandet av bestämmelserna i samarbetsavtalet, bl.a. genom att myndigheten ska meddela föreskrifter om vissa förhållanden som regleras i avtalet och genomförandet av den särskilda säkerhetskontrollen, se avsnitt 11.5.5. I syfte att kunna kontrollera att dessa bestämmelser också följs bör det finnas en tillsynsfunktion utpekad.

Transportstyrelsen har enligt sin instruktion till huvuduppgift att svara för bl.a. tillsyn inom transportområdet, se 1 § första stycket förordningen med instruktion för Transportstyrelsen. Det är också Transportstyrelsen som utövar tillsyn över att nuvarande bestämmelser om luftfartsskydd följs, jfr ovan. Enligt utredningens bedömning är det naturligt att Transportstyrelsen också har den tillsynsfunktion som krävs när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen. Utredningen föreslår att en bestämmelse av den innebörden tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, se 3 kap. 13 § första stycket i den nya lagen.

När det gäller kostnaderna för Transportstyrelsens tillsynsverksamhet är huvudprincipen för myndigheten att sådana kostnader finansieras med avgifter, se prop. 2010/11:30. Således tar myndigheten i dag ut en avgift av Swedavia AB för det säkerhetsgodkännande och den tillsyn som ska ske enligt EU:s bestämmelser om luftfartsskydd. De åtaganden som tillkommer myndigheten enligt samarbetsavtalet ryms, såsom tidigare konstaterats, dock inte inom ramen för nuvarande luftfartsskydd. Den ytterligare tillsyn som det kommer att bli fråga om för att kontrollera att bestämmelserna om den särskilda säkerhetskontrollen enligt samarbetsavtalet efterföljs, ryms därmed inte heller inom den nuvarande lagstiftningen. Det avgiftsbemyndigande som myndigheten använder i dag är därmed inte tillämpligt. För att myndigheten ska kunna följa nämnda finansieringsprincip behöver därför ett avgiftsbemyndigande införas i den nya lagen, se 3 kap. 13 § andra stycket i lagen och 18 § i den nya förordningen.

### 11.5.5 Normgivningsbemyndiganden

**Utredningens förslag:** Normgivningsbemyndiganden med anledning av samarbetsavtalet ska tas in i lagen och förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Artiklarna V, VI.A, VII, VIII och IX i samarbetsavtalet innehåller bestämmelser om standarder, metoder och utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen. I likhet med Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd innehåller de tekniskt detaljerade bestämmelser för den operativa verksamheten. Bestämmelserna lämpar sig således bäst att genomföras genom myndighetsföreskrifter.

Gemensamt för artiklarna är också att de tilldelar ”STA”, dvs. Transportstyrelsen, en särskild roll vid genomförandet av bestämmelserna i artiklarna. För att Transportstyrelsen ska kunna spela denna roll behövs det enligt utredningens bedömning bemyndiganden i lagen och förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Dessa bemyndiganden ska göra det möjligt för myndigheten att utfärda de föreskrifter som behövs för att kraven i artiklarna V, VI.A, VII, VIII och IX ska kunna uppfyllas. Se 4 kap.

2 § lagen och 11 § förordningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

### 11.5.6 Flygplatsoperatörens ansvar för de särskilda säkerhetskontrollerna

**Utredningens förslag:** Samarbetsavtalets bestämmelse om flygplatsoperatörens ansvar för de särskilda säkerhetskontrollerna ska genomföras genom en bestämmelse i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

I artikel V.1 g i huvudavtalet sägs att flygplatsoperatören ska garantera att endast resenärer, behörig personal och gods som har genomgått säkerhetskontroll vid Arlanda flygplats i enlighet med standarder och protokoll för säkerhetskontroll, vilka enligt en bedömning från Transportation Security Administration är jämförbara med Förenta staternas, får tillträde till kontrollområdet. Enligt artikel VI.B i samarbetsavtalet ska Transportstyrelsen säkerställa att flygplatsoperatören har den personalstyrka och den tillsyn som behövs vid varje säkerhetskontroll.

En förutsättning för regleringen i samarbetsavtalet torde således vara att det är flygplatsoperatören som har det samlade ansvaret för de särskilda säkerhetskontrollerna. Utredningens direktiv innehåller inget som talar i en annan riktning. Ett sådant ansvar ligger också i linje med den svenska luftfartsskyddslagstiftningen. Enligt 8 § lagen om luftfartsskydd har flygplatshavaren ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen.

Utredningens utgångspunkt är således att flygplatsoperatören för Arlanda flygplats, dvs. Swedavia AB, ska ha det samlade ansvaret för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för den särskilda säkerhetskontroll på flygplatsen som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll. En bestämmelse av denna innebörd ska därför tas in i den föreslagna lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Se 3 kap. 2 § den lagen.

### 11.5.7 Polisens roll i kontrollverksamheten

De allmänna säkerhetskontroller som i dag utförs i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008 och lagen om luftfartsskydd ska alltså genomföras även sedan den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige har införts. Därutöver ska den särskilda säkerhetskontrollen utföras som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll. Det nuvarande regelverket innehåller bestämmelser om att en säkerhetskontrollant som inte är polisman ska vara förordnad av Polismyndigheten och om att de allmänna säkerhetskontroller som utförs av sådana kontrollanter ska utföras under polisens ledning, se 2 § lagen om luftfartsskydd. Det är frågan om motsvarande bestämmelser ska gälla även för de särskilda säkerhetskontrollerna som behandlas i detta avsnitt. En fråga av väsentlig betydelse är naturligtvis också om även en polisman ska kunna utföra dessa säkerhetskontroller.

Möjligheten för en säkerhetskontrollant att i vissa fall hänvisa den eller det som inte godkänts vid en särskild säkerhetskontroll till en polisman behandlas i avsnitt 11.5.9.

Som en utgångspunkt för den fortsatta framställningen redovisas kortfattat statsmakternas syn på den nuvarande ansvarsfördelningen mellan flygplatshavaren och staten när det gäller de allmänna säkerhetskontrollerna.

#### **Ansvarsfördelningen i dag mellan flygplatshavaren och polisen när det gäller de allmänna säkerhetskontrollerna**

I förarbetena till lagen om luftfartsskydd, se prop. 2003/04:154, s. 24 f och bet. 2004/05:JuU2, s. 13, behandlas ansvarsfördelningen mellan flygplatshavaren och polisen, dvs. ytterst staten, när det gäller den allmänna säkerhetskontrollen. Där framgår bl.a. följande. Flygplatshavaren har ansvaret för att anordna de säkerhetskontroller som regelverket kräver. I detta ingår att tillhandahålla lämpliga lokaler och se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt gällande regler. Polismyndigheten har det yttersta ansvaret för de säkerhetskontroller som utförs och de ska samtliga därför utföras under polisens ledning. Det uttryckliga kravet på polisens ledning i 2 § andra stycket lagen om luftfartsskydd i de fall då en kontroll utförs av den som inte är polisman, är således ett sätt att säkerställa att Polismyn-



digheten har ansvaret även för de kontroller som inte utförs av den som är polisman.

Kravet på polismans ledning i det enskilda fallet, dvs. närvaro, har med åren tunnats ut och är i dag begränsat till ett krav på att en polisman i normalfallet bör finnas omedelbart tillgänglig på flygplatsen eller exempelvis är nåbar på mobiltelefon och snabbt kan inställa sig med kort varsel. Den dåvarande regeringen uttalade då lagen om luftfartsskydd tillkom 2004 att det fanns skäl som talade för att även den säkerhetskontroll som är undantagen från kravet på polismans ledning, borde ske under sådan ledning. En utredning om detta aviserades också, se a.prop. s. 36, men har såvitt utredningen kunnat finna aldrig genomförts.

### Ska en polisman kunna utföra den särskilda säkerhetskontrollen?

**Utredningens förslag:** Den särskilda säkerhetskontrollen ska endast utföras av de säkerhetskontrollanter som har godkänts av Transportstyrelsen. En bestämmelse av denna innebörd tas in i den lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår.

Enligt artikel V.1 g i huvudavtalet har Sverige förbundit sig att säkerställa att resenärer genomgår den särskilda säkerhetskontrollen innan de får tillträde till kontrollområdet. Av artikel I.19 i det avtalet framgår att dessa säkerhetskontroller ska utföras av säkerhetskontrollanter som är godkända av Transportstyrelsen. I samarbetsavtalet finns närmare bestämmelser om de särskilda säkerhetskontrollerna. Inget av dessa två dokument innehåller något som tyder på att parterna avsett att även polismän skulle kunna tas i anspråk för denna verksamhet.

En sådan ordning stöds även av de principiella skillnaderna mellan de allmänna och de särskilda säkerhetskontrollerna. Utredningen har i avsnitt 11.5.3 redovisat sin syn på denna fråga. Mot bakgrund av vad som redovisas där framstår behovet av att ta i anspråk samhällets resurser i form av polismän för den särskilda säkerhetskontrollen inte som särskilt stort. Här måste även beaktas vikten av att renodla polisens verksamhet och använda polismans kompetens endast i de

fall då denna särskilda kompetens är nödvändig, se bl.a. prop. 2013/14:232, s. 16 f.

Utredningens bedömning är därför att den särskilda säkerhetskontrollen ska kunna utföras endast av de säkerhetskontrollanter som godkänts av Transportstyrelsen. Den lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår ska innehålla en bestämmelse om detta, se 3 kap. 3 §.

### **Ska den som utför den särskilda säkerhetskontrollen vara förordnad av Polismyndigheten?**

**Utredningens förslag:** Den som ska utföra den särskilda säkerhetskontrollen ska vara förordnad av Polismyndigheten. En bestämmelse av denna innebörd tas in i den lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår.

Utöver kravet på att en säkerhetskontrollant ska vara godkänd av Transportstyrelsen, se artikel I.19 i huvudavtalet, innehåller avtalen inget krav på att en kontrollant som inte är polisman också ska vara förordnad av Polismyndigheten.

Behovet av ett förordnande även för de säkerhetskontrollanter som ska utföra de särskilda säkerhetskontrollerna bör därför avgöras med utgångspunkt i syftet med ett särskilt förordnande. I denna fråga får man gå tillbaka till förarbetena till lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats, alltså den lag som gällde före den nuvarande lagen om luftfartsskydd. Där, i prop. 1974:105, s. 8, angavs att förordnande endast fick meddelas den som är lämplig att utföra arbetsuppgiften. Vidare uttalades att det är rimligt att ställa strängare krav när det gäller bl.a. lämplighet och utbildning på den som ska utföra säkerhetskontroll än när det gäller ordningshållning av mera allmogligt slag, exempelvis vid idrottstillställningar och liknande.

Slutligen angavs att Rikspolisstyrelsen skulle utfärda föreskrifter om prövningen av förordnandefrågan. Emellertid gavs dock styrelsen aldrig någon rätt att meddela föreskrifter om detta. I de allmänna råd till lagen som Rikspolisstyrelsen utfärdade 1992 uppställs dock krav bl.a. på att den som önskar bli förordnad ska ha uppnått den mognad som uppdraget kräver och genomgått personalkontroll, alltså kontrollerats i polisens register. De allmänna råden har upphört

att gälla vid utgången av december 2014 utan att ersättas av nya. Av den blankett som i dag ska användas vid ansökan om förordnande framgår att den sökande kontrolleras i polisens belastningsregister, som innehåller uppgifter om främst domar och andra påföljder för brott, och även i misstankeregistret, som innehåller misstankar om brott.

Det är således uppenbart att syftet med Polismyndighetens förordnande är att säkerställa att den som ska utföra en allmän säkerhetskontroll är laglydig och i övrigt uppfyller höga krav på personlig lämplighet. Kravet får ses mot bakgrund av att en säkerhetskontrollant är en viktig del i säkerhetsskyddet på en flygplats och får ingripa med tvångsmedel under vissa förutsättningar. Den särskilda säkerhetskontroll som ska utföras kan från flygsäkerhetssynpunkt inte anses vara lika viktig som den allmänna säkerhetskontroll som föregår den särskilda kontrollen. Den kontrollant som utför den särskilda kontrollen kommer dock att ha samma befogenheter att ingripa med tvångsmedel, bl.a. kroppsvisitation, som övriga säkerhetskontrollanter på flygplatsen. En följd av att slopa kravet på myndighetsförordnande för de särskilda kontrollanterna skulle kunna bli att det skapas ett A- och ett B-lag där säkerhetskontrollanterna har olika kompetens och behörighet. Utredningens samlade bedömning är därför att även de säkerhetskontrollanter som utför de särskilda säkerhetskontrollerna ska vara förordnade av Polismyndigheten. Det merarbete som kan uppstå för myndigheten är obetydligt och uppvägs av samhällsnyttan.

I lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige ska därför införas en bestämmelse om att den som ska utföra säkerhetskontroll enligt den lagen ska vara förordnad av Polismyndigheten, se 3 kap. 3 §.

EU-förordningens krav på säkerhetskontroll omfattar även all personal, inklusive flygbesättningar tillsammans med de föremål som den medför. Enligt 2 § tredje stycket lagen om luftfartsskydd gäller dock särskilda regler för denna säkerhetskontroll som avser personal. Av bestämmelsen följer att personal vid ett företag, exempelvis ett flygbolag, som efter godkännande av behörig myndighet, dvs. Transportstyrelsen, får svara för säkerhetskontrollen av den egna personalen, inte behöver ha ett förordnande av Polismyndigheten. De kommer därmed inte att ha samma befogenheter som de förordnade

säkerhetskontrollanterna. De kommer inte heller att stå under polisens ledning; om detta se närmast följande avsnitt.

Frågan är då om ett sådant undantag för vissa företag kan aktualiseras även när det gäller avtalen om den amerikanska inresekontrollen. Av artikel V.1 g i huvudavtalet framgår att Sverige förbundit sig att säkerställa att resenärer genomgår den särskilda säkerhetskontrollen innan de får tillträde till kontrollområdet. Begreppet ”resenärer” inkluderar enligt artikel I.21 i det avtalet även besättningsmedlemmar. I den praktiska tillämpningen är det svårt att se hur Sverige skulle kunna säkerställa den särskilda säkerhetskontrollen om inte denna sker inom kontrollområdet för samtliga som omfattas av kontrollen. Vid en genomgång av avtalen kan utredningen inte heller finna att parterna avsett att olika utförare genomför den särskilda säkerhetskontrollen beroende på vilken grupp av resenärer som ska kontrolleras. Enligt utredningens bedömning lämnar således det åtagande som Sverige gjort i avtalen inget utrymme för att överlåta den särskilda säkerhetskontrollen till en annan utförare. Någon motsvarighet till tredje stycket i 2 § lagen om luftfartsskydd ska således inte införas i den svenska lagstiftningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Vid beredningen av frågan om behovet av ett förordnande av Polismyndigheten för den som ska utföra den särskilda säkerhetskontrollen har utredningen uppmärksammat följande. Den personutredning, inklusive registerkontroller, som Transportstyrelsen ska utföra som ett led i att certifiera säkerhetskontrollanten är mera omfattande än den som Polismyndigheten utför vid beredningen av ett ärende om förordnande. Det finns därför anledning att överväga om inte kravet på Polismyndighetens förordnande kan slopas för samtliga säkerhetskontrollanter. Inte minst statsmakternas inriktning att avlasta polisen arbetsuppgifter som kan utföras av andra talar för att en sådan lösning bör övervägas. Detta är dock en fråga som ligger utanför utredningens direktiv.

## Ska den särskilda säkerhetskontrollen utföras under polismans ledning?

**Utredningens bedömning:** Den särskilda säkerhetskontrollen ska inte utföras under en polismans ledning.

Enligt 2 § andra stycket lagen om luftfartsskydd ska allmänna säkerhetskontroller som utförs av sådana kontrollanter som inte är polismän utföras under polismans ledning. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i avtalen. Behovet av en sådan bestämmelse bör därför avgöras med hänsyn till syftet med en sådan ordning.

Såsom redovisats ovan är kravet på polismans ledning ett uttryck för principen att Polismyndigheten, dvs. ytterst staten, har det övergripande ansvaret för de allmänna säkerhetskontrollerna. Något sådant ansvar för Polismyndigheten aktualiseras inte när det gäller de särskilda säkerhetskontrollerna. Statens ansvar för de särskilda säkerhetskontrollerna säkerställs i stället på andra sätt. Det sker genom krav på flygplatsoperatören som säkerställs genom bestämmelser i den föreslagna lagstiftningen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige och genom tillsyn. Även genom de författningsreglerade kraven på att en säkerhetskontrollant ska vara godkänd av Transportstyrelsen och förordnad av Polismyndigheten säkerställer staten ett avgörande inflytande över de särskilda säkerhetskontrollerna.

Från säkerhetssynpunkt är det viktigt att notera att det finns polismän stationerade på Arlanda flygplats och att Sverige i huvudavtalet förbundet sig att säkerställa lämpligt och tillräckligt stöd från brottsbekämpande myndigheter för att bl.a. upprätthålla kontrollområdets och kontrollanternas säkerhet och för att inom skälig tid kunna besvara en begäran om biträde från en amerikansk inresekontrollant. Detta sistnämnda stöd, som föreslås bli författningsreglerat, se avsnitt 10.4.1, kommer rimligen att bidra till en säkrare arbetsmiljö även för den svenska personal som utför de särskilda säkerhetskontrollerna.

Mot denna bakgrund finns det inte anledning att föreskriva att den särskilda säkerhetskontrollen ska utföras under en polismans ledning.

### 11.5.8 Kroppsvisitation vid särskilda säkerhetskontroller

I artikel VII.C 1 i samarbetsavtalet finns en bestämmelse om vilka kontrollmetoder som kan användas vid en säkerhetskontroll. I sin helhet har bestämmelsen följande lydelse:

#### Artikel VII

##### *Engelsk lydelse*

The Competent Authorities shall establish, and STA shall ensure the implementation of, mutually acceptable procedures to ensure that passengers and other persons in the Preclearance Area are prevented from carrying prohibited items into the Sterile Area or onboard an aircraft, and that such mutually acceptable procedures shall be comparable to the passenger Screening procedures required in the United States. In particular, STA, at a minimum, shall ensure the following:...

C. Prior to an individual being permitted to pass beyond the Passenger Screening Checkpoint, Screening shall:

– 1. Normally be accomplished through the use of AIT. Where AIT is not available, the passenger is screened through a walk through metal detector and is subject to physical body search using procedures comparable to those employed in the United States.

##### *Svensk översättning*

De behöriga myndigheterna ska upprätta, och Transportstyrelsen säkerställa genomförandet av, rutiner som är godtagbara för båda parter för att se till att passagerare och andra personer i kontrollområdet inte kan föra in förbjudna föremål i behörighetsområdet eller ombord på ett luftfartyg, och att dessa för båda parterna godtagbara rutiner är jämförbara med de rutiner för säkerhetskontroll av passagerare som gäller i Förenta staterna. I synnerhet ska Transportstyrelsen åtminstone säkerställa följande:...

C. Innan en person tillåts passera säkerhetskontrollen ska personen kontrolleras enligt följande:

– 1. Säkerhetskontrollen ska normalt göras med hjälp av utrustning med avancerad bildteknik. I avsaknad av sådan teknik säkerhetskontrolleras passageraren genom att låta personen passera genom en metalldetektor och genomgå en manuell kroppsvisitation enligt rutiner som är jämförbara med dem som används i Förenta staterna.

## Det tänkta förfarandet

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att ”prohibited items”, dvs. förbjudna föremål, förs in i kontrollområdet och ombord på luftfartyg, för att säkerställa säkerheten för de resenärer som ska flyga till Förenta staterna, jfr artikel II i samarbetsavtalet.

Innan en person tillåts passera säkerhetskontrollen ska personen därför kontrolleras. I normalfallet ska den särskilda säkerhetskontrollen utföras med hjälp av ”AIT”, dvs. ”advanced image technology”, jfr artikel VI.A 3 i samarbetsavtalet. Om sådan teknik inte finns tillgänglig ska personen kontrolleras genom att han eller hon passerar en metalldetektorbåge och genomgår en ”physical body search”.

Det finns ingen definition av ”prohibited items” i samarbetsavtalet, men EU:s bestämmelser kan ge vägledning om begreppets innebörd. Enligt artikel 3.7 i förordning (EG) nr 300/2008 avses med begreppet ”förbjudna föremål” vapen, sprängämnen eller andra farliga anordningar, föremål eller ämnen som kan användas för att begå en olaglig handling som äventyrar skyddet av den civila luftfarten.

Med ”AIT”, eller ”advanced image technology”, avses vanligen s.k. säkerhetsskannrar. Säkerhetsskannrar omfattas av EU:s bestämmelser om luftfartsskydd, se punkt 12.11.1 i bilagan till genomförandeförordning (EU) 2015/1998. Där beskrivs i första stycket en säkerhetsskanner som ett system för säkerhetskontroll av personer som kan detektera metalliska och icke-metalliska föremål som är skilda från den mänskliga huden och som bärs på kroppen eller i kläderna. Bestämmelser om säkerhetsskannrar finns också i Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd, se 17 kap. 35 och 36 §§. Sådana skannrar finns inte på svenska flygplatser i dag, men säkerhetsskanner används på de flesta stora flygplatserna inom EU. Enligt uppgift från Transportstyrelsen pågår upphandling av säkerhetsskannrar till svenska flygplatser. Utrustningen bedöms finnas på plats på vissa flygplatser under hösten 2017.

Begreppet ”physical body search”, som inte heller definieras i samarbetsavtalet, torde närmast motsvara en manuell kroppsvisitation, jfr prop. 2009/10:117, s. 35 f.

Utredningen tolkar denna bestämmelse i samarbetsavtalet så att de särskilda säkerhetskontrollerna i första hand ska utföras med säkerhetsskanner och i andra hand, om säkerhetsskanner inte är till-

gänglig, genom en kombination av metalldetektorundersökning och en manuell kroppsvisitation. Det betyder att det behöver finnas utrustning och utrymme i den särskilda säkerhetskontrollen för att kunna tillämpa dessa olika kontrollmetoder.

### Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

Utredningen lägger följande utgångspunkter till grund för bedömningen av frågan om hur den kroppsvisitation som aktualiseras vid den särskilda säkerhetskontrollen ska regleras.

Enligt artikel VII.C 1 i samarbetsavtalet ska tre kontrollmetoder kunna användas vid säkerhetskontrollen. Det är undersökning med säkerhetsskanner, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation.

Användningen av säkerhetsskanner har stöd i EU:s regelverk när det gäller de allmänna säkerhetskontroller som görs med stöd av det regelverket. Sådana skannrar införs inom kort på svenska flygplatser.

Med begreppet ”kroppsvisitation” avses enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Innebörden av begreppet har diskuterats i flera lagförslag. Av exempelvis prop. 1993/94:24, s. 33 framgår att undersökning med metalldetektor innefattas i begreppet. Begreppet diskuterades också i prop. 2009/10:117. Där kan man utläsa en uppdelning av begreppet i ”kroppsvisitation med hjälp av teknisk utrustning” och ”manuell kroppsvisitation”. Med kroppsvisitation med hjälp av tekniska hjälpmedel avses sådan kroppsvisitation som utförs med hjälp av metall-detektor eller liknande anordningar som exempelvis röntgenapparat för väskor, se a.prop. s. 32. Med metalldetektor avses såväl s.k. larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer, se a.prop. s. 44. Med manuell kroppsvisitation avses en undersökning där säkerhetskontrollanterna för hand letar efter otillåtna föremål och som innebär en fysisk beröring, jfr SOU 2009:9, s. 11 och 94.

Av de tre kontrollmetoder som framgår av artikel VII.C 1 omfattas två av dem, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation, utan tvekan av begreppet kroppsvisitation.



När det gäller undersökning med säkerhetsskanner är det en kontrollmetod som ännu inte används i Sverige. Regeringen och riksdagen har i samband med en ändring i EU:s luftfartsskyddsbestämmelser haft anledning att uttala sig om tekniken och har då uttalat att man i princip är positiv till den, se faktapromemoria 2010/11:FPM1 s. 4 resp. Justitieutskottets utlåtande 2010/11:JuU4 s. 2. Det alternativ som står till buds för att uppnå likvärdiga kontrollresultat är enligt Justitieutskottet att genomföra en fullständig kroppsvisitation. En kontroll med säkerhetsskanner kan i princip ersätta en undersökning med metalldetektorbåge och i stor utsträckning även en fullständig kroppsvisitation, jfr a.utl. s. 8 f. Kontrollmetoden synes i övrigt inte ha varit föremål för överväganden i något lagstiftningsärendet tidigare.

Enligt EU:s definition, se ovan, är en säkerhetsskanner ett instrument för detektion av metalliska och icke-metalliska föremål som är skilda från den mänskliga huden och som bärs på kroppen eller i kläderna. Ibland benämns den här tekniken nakensskanner, men det är missvisande. Någon undersökning av den nakna kroppen är det inte frågan om. Den kontrollerade är påklädd när kontrollen utförs, förutom att eventuella ytterplagg kan ha tagits av. Resultatet av kontrollen presenteras på ett anonymiserat och representativt sätt, exempelvis genom att detektionen av ett förbjudet föremål anges på en streckgubbe. Som framgår av definitionen av tekniken är det inte heller fråga om att undersöka kroppens inre. En säkerhetsskanner torde närmast kunna ses som en anordning som liknar en metalldetektor. Enligt utredningens bedömning bör en undersökning med säkerhetsskanner därmed kunna omfattas av begreppet kroppsvisitation.

Som har konstaterats i avsnitten 11.5.2 och 11.5.3 finns det enligt utredningens bedömning inget utrymme för att tolka det befintliga regelverket om luftfartsskydd så att det omfattar de särskilda säkerhetskontroller som är en följd av den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige. Frågan om kroppsvisitation vid en säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet kan därmed inte regleras i lagen om luftfartsskydd. Andra lösningar behöver övervägas. Det är ämnet för det närmast följande avsnittet.

## Särskilda bestämmelser om kroppsvisitation införs

**Utredningens bedömning:** För att säkerhetskontrollanterna ska kunna utföra en kroppsvisitation av en person vid en särskild säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet, behöver åtgärden regleras genom lag.

**Utredningens förslag:** Bestämmelser om kroppsvisitation tas in i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

I 2 kap. regeringsformen finns i 6 § första stycket bestämmelser som skyddar medborgarna mot bl.a. kroppsvisitation. Genom lag kan detta skydd begränsas, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Detta framgår av 21 § som hänvisar till 20 §, i det här fallet avses främst första stycket 2. En allmän översikt över 2 kap. regeringsformen finns i avsnitt 8.2.

I 3–6 §§ lagen om luftfartsskydd finns bestämmelser om kroppsvisitation. Med stöd av dessa bestämmelser får enligt 3 § första stycket kroppsvisitation utföras ”för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart”. Kroppsvisitationen kan således genomföras i förebyggande syfte utan att några konkreta misstankar om brott föreligger, jfr prop. 2003/04:154, s. 21. De kroppsvisitationer som görs med stöd av lagen om luftfartsskydd har ansetts uppfylla de krav på godtagbarhet och nödvändighet som avses i 2 kap. 21 § regeringsformen, jfr a.prop. s. 20 f.

En kroppsvisitation som utförs vid en särskild säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet, dvs. undersökning med säkerhets-skanner, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation, utförs av samma skäl som en kroppsvisitation enligt lagen om luftfartsskydd, dvs. för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart. Vid införandet av lagen om luftfartsskydd ansågs det skälet vara ett sådant ändamål som i ett demokratiskt samhälle är godtagbart för att göra en begränsning av grundlagsskyddet mot kroppsvisitation.

Ändamålet att förebygga brott var angeläget när lagen om luftfartsskydd antogs och det är enligt utredningens bedömning inte mindre angeläget i dag. Att göra det möjligt att utföra kroppsvisi-

tation vid en säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet för att förbygga brott mot luftfarten, i det här fallet vid flygningar till Förenta staterna, bör därför också kunna anses uppfylla regeringsformens krav på godtagbarhet.

En begränsning av fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen ska inte bara vara godtagbar, utan också stå i proportion till det ändamål som har föranlett den. Ändamålet med säkerhetskontrollerna är att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart. Det finns olika kontrollmetoder för att utföra säkerhetskontrollerna. En del metoder kan vara helt igenom tekniska, exempelvis undersökning med säkerhetsskanner, medan andra är manuella, exempelvis undersökning med handhållen metalldetektor eller undersökning för hand. En kontroll som utförs med hjälp av tekniska hjälpmedel anses innebära ett relativt litet ingrepp i den personliga integriteten, jfr prop. 2009/10:117, s. 32. Inte sällan kombineras olika kontrollmetoder för att bästa möjliga resultat ska uppnås.

I syfte att förebygga brott och göra varje flygning säker kan det, enligt utredningens bedömning, inte anses vara oproportionerligt ingripande för den enskilde att göra det möjligt för säkerhetskontrollanterna att utföra kroppsvisitation i form av undersökning med säkerhetsskanner, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation av passagerare och andra personer som vill få tillträde till kontrollområdet.

För att genomföra samarbetsavtalet i denna del, dvs. för att åstadkomma ett rättsligt stöd för att säkerhetskontrollanterna ska kunna utföra en kroppsvisitation av en person, behöver åtgärden regleras genom lag.

Utredningen föreslår därför att bestämmelser om kroppsvisitation tas in i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Bestämmelserna ska ge stöd för de undersökningsåtgärder som kan komma att vidtas med stöd av artikel VII.C 1, alltså undersökning med säkerhetsskanner, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation.

Bestämmelserna om kroppsvisitation i 4–6 §§ lagen om luftfartsskydd torde kunna användas som förebild vid utformningen. När det gäller var och av vem en manuell kroppsvisitation ska utföras, samt hur den ska dokumenteras, kan 4 och 6 §§ användas som förebild. Bestämmelserna i 5 § kan fungera som utgångspunkt i fråga om vad som bör ske om förbjudna föremål eller annars otillåtna föremål, jfr

avsnitt 11.5.9, påträffas vid en kroppsvisitation. Se 3 kap. 4–6 §§ lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Av 3 kap. 4 § tredje stycket förslaget framgår att den som vägrar att låta sig eller sitt gods undersökas inte får passera säkerhetskontrollen. Detta följer av artikel VII.B i samarbetsavtalet.

### Har den kontrollerade rätt att välja kontrollmetod?

**Utredningens bedömning:** Samarbetsavtalet ger inte den som ska kontrolleras någon rätt att välja kontrollmetod vid den särskilda säkerhetskontrollen.

Enligt EU:s bestämmelser om luftfartsskydd ska en passagerare före säkerhetskontrollen med säkerhetsskanner informeras om bl.a. möjligheten att välja att inte kontrolleras med säkerhetsskanner, jfr punkt 4.1.1.10 fjärde stycket i bilagan till genomförandeförordning (EU) 2015/1998. Passageraren har således rätt att välja att inte kontrolleras med säkerhetsskanner. Gör passageraren det valet så ska han eller hon kontrolleras med hjälp av en alternativ metod för säkerhetskontroll, inbegripet åtminstone en manuell genomsökning.

Enligt utredningens bedömning medför inte samarbetsavtalets bestämmelser någon motsvarande rätt att välja kontrollmetod. Som bestämmelsen i artikel VII.C 1 är utformad behöver det visserligen finnas utrustning och utrymme för tre olika kontrollmetoder, men huvudregeln är att säkerhetskontrollen ska utföras genom en undersökning med säkerhetsskanner. Undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation ska endast användas när en säkerhetsskanner av något skäl inte är tillgänglig.

Såvitt utredningen kan bedöma ger ordalydelsen i bestämmelsen inte utrymme för någon annan tolkning. Samarbetsavtalet ger således inte den som ska kontrolleras någon rätt att välja kontrollmetod vid säkerhetskontrollen.

För närvarande används inte säkerhetsskanner i Sverige. Det är en teknik som regeringen och riksdagen har uttalat att man i princip är positiv till, se ovan. Tekniken är tillåten enligt EU:s bestämmelser om luftfartsskydd och det finns också bestämmelser om tekniken på föreskriftsnivå i Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd. Det torde således vara en tidsfråga innan säkerhetsskannrar tas i bruk

på svenska flygplatser som en följd av EU:s bestämmelser. Såsom framgått pågår, enligt uppgift från Transportstyrelsen, upphandling av säkerhetsskannrar till svenska flygplatser. Utrustningen bedöms finnas på plats under hösten 2017.

Den dag säkerhetsskannrar används på Arlanda flygplats enligt både EU:s bestämmelser och samarbetsavtalet, kommer följande situation att kunna uppstå. En resenär till Förenta staterna ska som redovisats säkerhetskontrolleras vid två tillfällen. I den första kontrollen, den allmänna säkerhetskontrollen, som utförs av svensk personal enligt EU:s bestämmelser, har resenären rätt att välja att inte kontrolleras med säkerhetsskanner. I den andra kontrollen, den särskilda säkerhetskontrollen, som också utförs av svensk personal men enligt samarbetsavtalet, har resenären inte rätt att välja bort en kontroll med säkerhetsskanner.

Ett sådant förfarande är rättsligt korrekt och avsett. Man kan dock föreställa sig att det kan väcka frågor hos resenären. För att besvara dessa frågor, blir det viktigt med tydlig information till de resenärer som ska flyga till Förenta staterna via kontrollområdet, om att den särskilda säkerhetskontroll som sker där utförs enligt andra bestämmelser än EU:s. Att se till att sådan information tillhandahålls, torde vara en fråga som faller inom Transportstyrelsens ansvarsområde. Frågan om information till resenärer behandlas även i avsnitt 19.5.1.

### 11.5.9 Möjligheten att hänvisa den eller det som kontrolleras till en polisman

**Utredningens förslag:** En bestämmelse om att personer eller medförda föremål som inte godkänns i den särskilda säkerhetskontrollen ska hänvisas till en polisman ska tas in i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Enligt artiklarna VII.E och IX.E i samarbetsavtalet ska en person eller egendom ("property") som inte kan godkännas i en säkerhetskontroll hänvisas till en "LEO". Artiklarna har följande lydelse:

## Artikel VII

### *Engelsk lydelse*

The Competent Authorities shall establish, and STA shall ensure the implementation of, mutually acceptable procedures to ensure that passengers and other persons in the Preclearance Area are prevented from carrying prohibited items into the Sterile Area or onboard an aircraft, and that such mutually acceptable procedures shall be comparable to the passenger Screening procedures required in the United States. In particular, STA, at a minimum, shall ensure the following:...

E. Any person who cannot be cleared by using any combination of applicable Screening procedures shall be referred to a LEO.

### *Svensk översättning*

De behöriga myndigheterna ska upprätta, och Transportstyrelsen säkerställa genomförandet av, rutiner som är godtagbara för båda parter för att se till att passagerare och andra personer i kontrollområdet inte kan föra in förbjudna föremål i behörighetsområdet eller ombord på ett luftfartyg, och att dessa för båda parterna godtagbara rutiner är jämförbara med de rutiner för säkerhetskontroll av passagerare som gäller i Förenta staterna. I synnerhet ska Transportstyrelsen åtminstone säkerställa följande:...

E. Personer som oavsett kontrollmetod inte kan godkännas i säkerhetskontrollen ska hänvisas till en tjänsteman vid de brottsbekämpande myndigheterna.

## Artikel IX

### *Engelsk lydelse*

The Competent Authorities shall establish, and STA shall ensure the implementation of, mutually acceptable procedures for accessible property Screening in the Preclearance Area, which shall be comparable to the accessible property Screening procedures required in the United States. At a minimum, such pro-

### *Svensk översättning*

De behöriga myndigheterna ska upprätta och Transportstyrelsen säkerställa genomförandet av rutiner för säkerhetskontroll av medförd egendom i kontrollområdet som är godtagbara för båda parter och som är jämförbara med de rutiner för säkerhetskontroll av medförd egendom som gäller i Förenta staterna.

cedures shall ensure the following:...

E. Property that cannot be cleared by using any combination of the mutually-decided upon procedures shall be referred to a LEO.

Dessa rutiner ska minst säkerställa följande:...

E. Egendom som inte kan godkännas vid kontroll enligt en eller flera av de ömsesidigt beslutade rutinerna ska hänvisas till en tjänsteman vid de brottsbekämpande myndigheterna.

Av artikel V.A 6 framgår att med förkortningen "LEO" avses en "law enforcement officer". Det sägs inte uttryckligen, men det får antas att det är en svensk sådan tjänsteman som avses när begreppet och förkortningen används i samarbetsavtalet. Förutom i redan nämnda artiklar, används förkortningen också i artikel VII.G.

I artikel I.20 i huvudavtalet definieras begreppet "Swedish law enforcement officers" som svenska polismän och tulltjänstemän. Svenska tulltjänstemän avses dock inte i regelverket om luftfartsskydd. Hänvisningar i samarbetsavtalet till tjänstemän vid brottsbekämpningsmyndigheter torde därför endast avse svenska polismän.

För att genomföra samarbetsavtalet i denna del, bör enligt utredningens bedömning, en bestämmelse som har samma innebörd som artiklarna VII.E och IX.E tas in i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Av bestämmelsen bör alltså framgå att personer eller medförda föremål som inte godkänns i den särskilda säkerhetskontrollen ska hänvisas till en polisman. Se 3 kap. 7 § i den nya lagen.

Bestämmelsen riktar sig till den svenska personalen i den säkerhetskontroll som Sverige ska utföra innan en person får tillträde till kontrollområdet, jfr artikel V.1 g i huvudavtalet. Bestämmelsen är närmast av upplysande karaktär. Den innebär i sig ingen skyldighet för den kontrollerade att följa uppmaningen och ger inte heller kontrollpersonalen rätt att använda tvång enbart av det skälet att personen inte följer uppmaningen.

### 11.5.10 Övriga bestämmelser i samarbetsavtalet

**Utredningens bedömning:** Artiklarna XV–XVII i samarbetsavtalet kräver ingen lagstiftning.

I artiklarna XV–XVII i samarbetsavtalet återfinns sedvanliga slutbestämmelser om ändringar i avtalet, lösning av tvister, ikraftträdande och upphörande. Dessa bestämmelser kräver enligt utredningens bedömning ingen lagstiftning.



## 12 Sekretessfrågor

### 12.1 Inledning

I det här kapitlet behandlas vissa sekretessfrågor med bäring på luftfartsskydd.

Huvudavtalet innehåller inga bestämmelser om sekretess. I samarbetsavtalet och dess bilagor finns däremot förhållandevis detaljerade regler om offentlighet och sekretess i artikel XIII och bilaga A som gäller uppgifter som utbyts vid införandet och driften av den särskilda säkerhetskontroll som ska användas vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats. Det kommer sannolikt att finnas ett förhållandevis stort praktiskt behov av utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan framför allt Transportstyrelsen och den amerikanska myndigheten Transportation Security Administration. En beskrivning av artikel XIII i samarbetsavtalet finns i avsnitt 12.2.

Enligt direktiven, s. 6, ska utredningen med anledning av innehållet i samarbetsavtalet och dess bilagor analysera behovet av ändringar i eller tillägg till befintlig reglering om offentlighet och sekretess. Av intresse är framför allt bestämmelsen om sekretess för uppgifter som gäller luftfartsskyddet i 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), men även bestämmelsen i 15 kap. 1 a § den lagen om sekretess i det internationella samarbetet bör nämnas i sammanhanget. Även lagen om luftfartsskydd bör beaktas enligt direktiven. En genomgång av relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen görs i avsnitt 12.3.

Utredningen ska föreslå de eventuella ändringar eller tillägg i offentlighets- och sekretesslagen eller annan författningsreglering som krävs för att bestämmelserna om offentlighet och sekretess i samarbetsavtalet och dess bilagor ska kunna uppfyllas. Utredningens överväganden och förslag i dessa delar finns i avsnitt 12.4.

## 12.2 Samarbetsavtalet

Frågan om sekretess ("confidentiality") regleras som nämnts i artikel XIII i samarbetsavtalet. Den har följande lydelse.

### Artikel XIII

*Engelsk lydelse*

*Svensk översättning*

A. Cooperative activities undertaken pursuant to this MOC may include the use and exchange of Sensitive Security Information and/or AVSEC Secret Information, to the extent authorized by applicable laws, regulations, and policies of the Parties.

B. Unless otherwise required by law or regulation, the Competent Authority of either Party shall not disclose to any person (including, but not limited to, a contractor of a Party) other than such Party's employees any information, documents, records, or other materials received from the other Party in connection with work performed under this MOC or its Annexes without the express written consent of the other Party. Specific procedures for handling Sensitive Security Information or AVSEC Secret Information exchanges under this MOC is contained in Annex A to this MOC.

A. Parterna får som ett led i det samarbete som bedrivs enligt detta samarbetsavtal använda och utbyta känslig säkerhetsinformation och/eller sekretessbelagda uppgifter som avser skyddet av den civila luftfarten i den mån det är tillåtet enligt parternas tillämpliga lagar, förordningar och principer.

B. Såvida inget annat följer av lagar eller förordningar ska ingen av parternas behöriga myndigheter lämna ut information, dokument, register eller annat material som mottas från den andra parten i samband med det arbete som utförs enligt detta samarbetsavtal eller dess bilagor till någon person (inbegripet parternas uppdragstagare) utan den andra partens uttryckliga skriftliga samtycke. Särskilda rutiner för utbyte av känslig säkerhetsinformation eller sekretessbelagda uppgifter som avser skyddet av den civila luftfarten enligt detta samarbetsavtal anges i bilaga A till detta samarbetsavtal.

C. The Competent Authority of each Party shall take all practicable steps to ensure that information provided or generated pursuant to this MOC is protected from further disclosure. In furtherance of that objective, the Competent Authority of each Party shall take steps, to the extent consistent with its domestic laws and regulations, to ensure that:

1. It does not use Sensitive Security Information and/or AVSEC Secret Information for purposes other than what is provided for in the Annexes to this MOC.

2. It complies with any distribution and access restrictions on information that is provided pursuant to the Annexes to this MOC.

3. It investigates in all cases in which it is known or where there are grounds for suspecting that Sensitive Security Information or AVSEC Secret Information, or material provided or generated pursuant to the Annexes to this MOC has been lost or disclosed to persons not authorized to receive such information under the terms of this MOC, and promptly and fully informs the Competent Authority of the other Party of the details of any such occurrences, as well as the

C. Respektive parts behöriga myndighet ska vidta alla genomförbara åtgärder för att se till att den information som tillhandahålls eller upprättas enligt detta samarbetsavtal skyddas från vidare utlämning. För att främja detta mål ska respektive parts behöriga myndighet i enlighet med sina inhemska lagar och förordningar vidta åtgärder för att säkerställa följande:

1. Att den inte använder känslig säkerhetsinformation och/eller sekretessbelagda uppgifter som avser skyddet av den civila luftfarten för andra ändamål än vad som anges i bilagorna till detta samarbetsavtal.

2. Att den iakttar de begränsningar när det gäller spridning av och åtkomst till information som anges i bilagorna till detta samarbetsavtal.

3. Att den utreder alla fall där det är känt eller finns skäl att misstänka att känslig säkerhetsinformation eller sekretessbelagda uppgifter som avser skyddet av den civila luftfarten eller material som tillhandahålls eller upprättas enligt bilagorna till detta samarbetsavtal har förkommit eller lämnats ut till personer som inte är behöriga att motta sådan information enligt villkoren i detta samarbetsavtal, och att den utan dröjsmål uttömmande informerar den andra partens behöriga

final results of the investigation and of the corrective action taken to preclude recurrences.

D. The Competent Authority of each Party shall ensure that access to Sensitive Security Information and/or AVSEC Secret Information is limited to those persons who possess requisite security clearances and have a specific need for access to the information as specified in Annex A to this MOC.

myndighet om detaljerna om sådana händelser liksom om utredningens slutresultat, samt om de korrigerande åtgärder som vidtagits för att förhindra att händelsen upprepas.

D. Respektive parts behöriga myndighet ska se till att endast personer som genomgått erforderlig säkerhetsprövning och som har ett särskilt behov av att ta del av informationen i enlighet med bilaga A till detta samarbetsavtal får ta del av känslig säkerhetsinformation och/eller sekretessbelagda uppgifter som avser skyddet av den civila luftfarten.

I artikeln finns bestämmelser om sekretess när Transportstyrelsen och Transportation Security Administration utbyter uppgifter om luftfartsskydd. Artikeln diskuteras utförligt i avsnitt 12.4.1. I artikeln finns hänvisningar till bilaga A. Bilagan berörs närmare i det nämnda avsnittet.

### 12.3 Svenska bestämmelser

I det här sammanhanget är det tre bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som är av särskilt intresse. Det är 8 kap. 3 § om sekretess mot utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer, se avsnitt 12.3.1, 15 kap. 1 a § om sekretess i det internationella samarbetet, se avsnitt 12.3.2, och 18 kap. 8 § 5 om sekretess för uppgifter som avser bl.a. den civila luftfarten, se avsnitt 12.3.3.

### 12.3.1 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelsen har följande lydelse:

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag får inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte

1. utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller

2. uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

I bestämmelsen regleras lagens tillämpning i förhållande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer, jfr prop. 1981/82:186, s. 57 f. och 61 samt prop. 2008/09:150, s. 321 och 367. Utgångspunkten är att en uppgift, för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen, inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation.

Från denna regel görs i *första punkten* undantag för det fall att uppgiftslämnandet har reglerats särskilt i lag eller förordning. Som exempel på sådana fall nämns i förarbetena de socialförsäkringskonventioner som Sverige har ingått med främmande länder. Dessa konventioner innehåller åtaganden att lämna uppgifter i olika hänseenden. Eftersom konventionernas bestämmelser genom förordning har införlivats med svensk rätt innefattas de av det nämnda undantaget. Som ytterligare exempel kan nämnas lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet, lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m., lagen (1990:313) om Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete samt de förordningar om bl.a. uppgiftsutbyte i tullfrågor som beslutats med anledning av bilaterala överenskommelser.

En uppgift får vidare enligt *andra punkten* lämnas i sådana fall då uppgiften i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. I förarbetena understryks att det naturligtvis inte får förekomma att hemliga uppgifter lämnas till en utländsk myndighet, om en svensk myndighet i motsvarande läge inte skulle ha fått uppgifterna på grund av sekretesslagstiftningen. En ytterligare förutsättning

är att uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen. Vid denna bedömning får beaktas bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga.

Av bestämmelsen framgår vidare att den prövning som ska göras av om uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen ska utföras av myndigheten som sådan ("enligt den utlämnande myndighetens prövning"). Prövningen får alltså inte göras av en enskild offentlig funktionär annat än om han eller hon enligt en arbetsordning eller motsvarande är den som beslutar på myndighetens vägnar i sådana fall. Detta innebär att 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen inte är tillämplig. Vid behov bör samråd ske med Utrikesdepartementet, jfr 10 kap. 13 § regeringsformen.

Innebär svensk rätt att uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet under särskilda villkor, ska dessa naturligtvis följas. Ett annat förhållande som måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. Det bör särskilt observeras att bestämmelserna inte bara gäller till skydd för svenska fysiska eller juridiska personer utan också skyddar utländska medborgare och företag. Det kan alltså inträffa att utlämnande av vissa uppgifter till en utländsk myndighet hindras av att sekretess gäller till förmån för t.ex. ett utländskt företag.

Bestämmelsen medför inte någon skyldighet att lämna en uppgift utan har endast till funktion att fastställa under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller en internationell organisation. Bestämmelserna i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen om överklaganderätt för myndigheter gäller inte utländska myndigheter.

### 12.3.2 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelsen har följande lydelse:

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

I paragrafen regleras sekretess för uppgifter som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt internationellt avtal, se prop. 2012/13:192, s. 43 f. I den fortsatta beskrivningen ligger fokus på det som sägs om avtal.

Av första stycket framgår att sekretess under vissa förutsättningar gäller för en uppgift som en myndighet har fått på grund av reglerat internationellt samarbete med en annan stat eller mellanfolklig organisation. Uttrycket ”har fått från ett utländskt organ” innebär att uppgifter som en myndighet har fått från såväl utländska myndigheter som andra utländska organ omfattas av sekretessbestämmelsen. Att uppgiften finns hos myndigheten ”på grund av” en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal innebär att endast sådana uppgifter som myndigheten har fått som en direkt följd av rättsakten eller avtalet träffas av bestämmelsen. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av rättsakten eller avtalet i fråga omfattas således inte.

Med ”ett av EU ingånget ... avtal” avses sådana internationella avtal som EU kan ingå, med bindande verkan för medlemsstaterna,

med stöd av sin exklusiva kompetens. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet när det gäller andra former av internationella överenskommelser, t.ex. bilaterala avtal och sådana s.k. blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft, är att avtalet har godkänts av riksdagen.

Uppgiftens innehåll, art eller karaktär saknar betydelse för bestämmelsens tillämplighet, till skillnad från vad som gäller i fråga om utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen är vidare tillämplig även i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete. Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften inkommit från en utländsk myndighet och härrör från en utredning, en upphandling eller ett annat ärende där.

Av första stycket framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i avtalet. Rekviritet ”försämras” ska inte förstås som att det råder en lägre tröskel för att ett utlämnande ska kunna nekas, jämfört med om termen ”skadas” i stället hade använts i bestämmelsen. Tvärtom indikerar rekviritet att det är en viss typ av skada som ska kunna antas uppstå för att skaderekviritet ska vara uppfyllt, jfr 19 kap. 4 och 9 §§ samt 42 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen och tolkningen av rekviritet i de sammanhangen.

Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar i detta sammanhang främst på möjligheten att få del av information i enlighet med avtalet, dvs. dra nytta av samarbetet. Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta om och i så fall på vilket sätt frågan om sekretess regleras i rättsakten eller avtalet. Det kan i detta sammanhang noteras att så kallade användningsbegränsningar, dvs. bestämmelser som till synes uttömmande reglerar för vilka ändamål viss information får användas av den mottagande myndigheten, inte bör tolkas som ett sådant krav på sekretess som aktualiserar en tillämpning av den här sekretessbestämmelsen. Om däremot t.ex. ett avtal föreskriver absolut sekretess för en uppgift som myndigheten har fått enligt avtalet kan det typiskt sett antas att ett röjande av uppgiften skulle försämra möjligheterna att delta i samarbetet.



Detsamma är fallet om det i ett avtal finns en sekretessbestämmelse som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren och denna inte samtycker till att en viss uppgift lämnas ut. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretesskyddet i Sverige inte får vara svagare än i ursprungslandet, måste det beaktas vilket sekretesskydd eller motsvarande skydd uppgifterna har hos det utländska organ som har lämnat uppgiften. Det finns inte något som hindrar att den svenska myndigheten i en sådan situation skyndsamt tar kontakt med det utlämnande organet för att utreda förhållandena i dessa avseenden i det enskilda fallet. Gäller sekretess för uppgifterna hos det utländska organet är utgångspunkten att ett utlämnande typiskt sett får anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt och att hinder för utlämnande från den svenska myndigheten föreligger. I sådana situationer då avtalet inte innehåller någon tydlig sekretessbestämmelse kommer däremot en tillämpning av denna bestämmelse normalt inte att aktualiseras, även om en sådan inte utesluts av bestämmelsens ordalydelse. I sådana fall torde det främst vara uppgiftens art och anknytning till det internationella samarbetet som medför att skaderekvisitet anses uppfyllt, vilket innebär att det ligger närmare till hands att tillämpa sekretessbestämmelsen i 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Av andra stycket framgår att motsvarande sekretess gäller även för uppgifter som myndigheten har samlat in på annat sätt, t.ex. inom landet eller direkt från enskilda, om uppgiften inhämtats enbart i syfte att överlämnas till ett utländskt organ i enlighet med ett sådant avtal som avses i första stycket, dvs. i enlighet med ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. En förutsättning för att en sådan internationell handräcknings- eller biståndsskyldighet över huvud taget ska kunna aktualiseras är att utlämnande av uppgifter till utländska organ i sig är förenligt med svensk rätt. Andra stycket anger endast att om en sådan skyldighet gäller, och uppgifter samlas in enbart för att vidarebefordras i enlighet med denna, gäller sekretess för uppgifterna, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i avtalet försämras om uppgiften röjs. Bestämmelsen är däremot inte tillämplig på uppgifter som samlats in av myndigheten av något annat skäl, t.ex. inom ramen för handläggningen av ett eget tillsyns- ärende.

Av tredje stycket följer att om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, föreligger hinder mot tillämpning av vissa sekretess-

brytande bestämmelser. Vid bedömningen av om sådan sekretess gäller i förhållande till en annan myndighet måste det i normalfallet beaktas om uppgiften även hos den mottagande myndigheten omgärdas av ett sekretesskydd. Om det i det enskilda fallet inte kan antas att ett utlämnande till exempelvis de rättsvårdande myndigheterna skulle försämra det framtida samarbetet, är skaderekvisitet inte uppfyllt. I en sådan situation gäller inte sekretess i förhållande till den andra myndigheten och bestämmelsen i tredje stycket aktualiseras därmed inte. Om det däremot i det enskilda fallet kan antas att Sveriges möjligheter att delta i ett avtalsreglerat samarbete försämras om en uppgift lämnas ut till exempelvis regeringen, innebär tredje stycket att ett utlämnande inte kan ske med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen.

I fjärde stycket anges att sekretessen gäller i högst 40 år. Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid. Behov av sådana föreskrifter kan komma att aktualiseras med anledning av avtal som saknar begränsning i fråga om sekretesstid.

### 12.3.3 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelsen har följande lydelse:

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs och åtgärden avser...

5. den civila luftfarten..., [---]

Genom denna bestämmelse är det möjligt att sekretessbelägga uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärder när det gäller bl.a. den civila luftfarten. Som förutsättning för detta gäller att man kan anta att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs.

Med den civila luftfarten brukar man avse den luftfart som inte sker för statsändamål, jfr artikel 3.1 i förordning (EG) nr 300/2008 (se avsnitt 11.4). Till de statliga luftfartygen räknas militär-, kustbevaknings- och polisluftfartyg. Uppgifter som kan behöva sekretessbeläggas är exempelvis detaljerade uppgifter om den säkerhetskontroll

som ska utföras när det gäller passagerare, bagage och fraktförsändelser samt tekniska kravspecifikationer för den tekniska utrustning som används för kontrollen, jfr prop. 2001/02:191, s. 95 f och 115.

Det framgår av 18 kap. 19 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen att den tystnadsplikt som följer av bl.a. 8 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. Meddelarfrihet råder alltså inte.

## 12.4 Överväganden och förslag

I det här avsnittet behandlas dels frågan om sekretess när Transportstyrelsen och Transportation Security Administration utbyter uppgifter om luftfartsskydd, se avsnitt 12.4.1, dels en bestämmelse om tystnadsplikt med anledning av samarbetsavtalet, se avsnitt 12.4.2.

### 12.4.1 Utbyte av uppgifter mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration

**Utredningens bedömning:** Det kommer att finnas ett förhållandevis stort behov av att utbyta uppgifter mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration.

En förutsättning för tillämpningen av samarbetsavtalet är ett väl fungerande utbyte av uppgifter (”exchange of information” alternativt ”sharing of information”) mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration. Det framgår redan av femte skälet i ingressen att parterna önskar att öka informationsutbytet (”increase the exchanges of information”) på områden av betydelse för luftfartsskyddet.

Artikel IV om arbetets omfattning (”scope of work”) i samarbetsavtalet torde vara en nyckelbestämmelse när det gäller i vilka fall ett utbyte av uppgifter mellan myndigheterna kan komma i fråga. Utbyte av uppgifter synes kunna ske i tre avseenden enligt denna bestämmelse:

- om de säkerhetskontroller som följer av samarbetsavtalet, se artikel IV.A 3,

- om luftfartsskydd i allmänhet, se artikel IV.A 4, och
- om gemensamma operativa utvärderingar ("joint operational assessments"), se artikel IV.A 6.

Såvitt utredningen kan bedöma torde det mest omfattande informationsutbytet, i frekvens och mängd, mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration avse de säkerhetskontroller som följer av samarbetsavtalet. Bestämmelserna om standarder och metoder för säkerhetskontrollerna, jfr artiklarna V–IX, är grunden i samarbetsavtalet och välfungerande säkerhetskontroller på Arlanda flygplats utgör kärnan i samarbetet mellan Sverige och Förenta staterna med anledning av samarbetsavtalet.

Därefter torde det informationsutbyte som avser gemensamma operativa utvärderingar av flygplatsen enligt bestämmelserna i artikel X och bilaga B bli mest frekvent. Sådana utvärderingar ska enligt artikel X.B genomföras regelbundet av de behöriga myndigheterna. Det blir således en sak mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration att komma överens om hur ofta utvärderingarna ska genomföras. Behovet av utvärdering torde vara större inledningsvis, innan rutinerna för säkerhetskontrollerna har blivit inarbetade, men det minskar sedan.

Minst frekvent, även om det kan vara svårt att bedöma, torde informationsutbytet om luftfartsskydd i allmänhet bli. Detta informationsutbyte, som inte synes vara specifikt kopplat till samarbetsavtalet, kan dessutom, liksom i dag, ske genom andra kanaler, exempelvis inom ramen för samarbetet inom Internationella civila luftfartsorganisationen (International Civil Aviation Organization, ICAO).

Enligt artikel IV.C ska utbytet av uppgifter som kan innehålla uppgifter som kan bli föremål för sekretess ske enligt parternas nationella lagstiftning samt enligt samarbetsavtalet, dvs. artikel XIII, och bilaga A. Bilaga B innehåller också ett avsnitt om sekretess, i vilket dock hänvisas till artikel XIII och bilaga A.

I det närmast följande avsnittet redovisas samarbetsavtalets bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren av uppgifterna och om användningsbegränsningar och om dessa bestämmelser förutsätter en ändrad lagstiftning. I de därpå följande två avsnitten behandlas frågan om informationsutbytet mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration kräver en ändrad sekretesslagstiftning.

## Samarbetsavtalets bestämmelser om vetorätt och användningsbegränsningar

**Utredningens bedömning:** Samarbetsavtalets bestämmelser om vetorätt för den ursprunglige innehavaren av uppgifterna och om användningsbegränsningar är förenliga med bestämmelserna i of-fentlighets- och sekretesslagen.

Artikel XIII i samarbetsavtalet innehåller bestämmelser om vetorätt för den ursprunglige innehavaren av en uppgift som lämnas ut och om användningsbegränsningar för en uppgift som lämnas ut. Dessa bestämmelser ska beaktas vid allt utbyte av uppgifter.

Enligt *punkten A* får Sverige och Förenta staterna som ett led i samarbetet som följer av samarbetsavtalet använda och utbyta uppgifter om luftfartsskydd, vilka kan omfattas av sekretess, i den utsträckning som respektive parts regelverk tillåter det.

I *punkten B* finns en bestämmelse som föreskriver att ingen part får lämna ut en uppgift utan den andra partens uttryckliga skriftliga samtycke ("without the express written consent"). I *bilaga A*, som innehåller rutiner för utbyte av uppgifter som kan omfattas av sekretess, används frasen "express written consent", se avsnitten V.A.1, V.A.4 och V.A.5. Bestämmelsen i artikel XIII.B, liksom bilaga A, innehåller med andra ord föreskrifter om vetorätt för ursprungsinnehavaren.

Principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren ("originator control") innebär att den som har upprättat en handling har rätt att kontrollera till vem handlingen lämnas ut även efter det att den har överlämnats till exempelvis andra myndigheter eller andra länder. I avtalstexter brukar bestämmelser om vetorätt för ursprungsinnehavaren formuleras så att den som tar emot en hemlig handling från ett annat land eller en mellanfolklig organisation inte får lämna handlingen vidare utan ursprungsinnehavarens skriftliga samtycke, jfr prop. 2012/13:192, s. 11.

Principen om vetorätt för ursprungsinnehavaren har inte någon generell motsvarighet i svensk rätt, jfr prop. 2012/13:192, s. 17. En grundläggande princip i Sverige är att den myndighet som förvarar en handling självständigt ska pröva om den kan lämnas ut, jfr a. prop. s. 11. Bestämmelsen i artikel XIII.B innehåller rekvisitet "unless otherwise required by law or regulation", dvs. såvida inget annat

följer av lag eller förordning. Bestämmelsen om vetorätt för ursprungsinnehavaren synes därmed ha gjorts underordnad nationell rätt, jfr a.prop. s. 18. Såvitt utredningen kan bedöma innebär därför samarbetsavtalet inte att den svenska myndigheten förlorar sin rätt att fatta ett självständigt beslut i utlämnandefrågan.

Enligt bestämmelsen i *punkten C 1* ska respektive part vidta åtgärder för att säkerställa att den inte använder uppgifter som kan omfattas av sekretess för andra ändamål ("purposes") än vad som följer av samarbetsavtalet och bilagorna till det avtalet. I bestämmelsen finns således användningsbegränsningar, dvs. föreskrifter som reglerar för vilka ändamål viss information får användas av den mottagande parten. En sådan bestämmelse innebär för svenska myndigheters del att de är skyldiga att följa sådana villkor som ställts upp för användningen. Villkoren gäller inte bara för den myndighet som tog emot informationen, utan även för alla andra svenska myndigheter som senare får tillgång till den, jfr prop. 2009/10:177, s. 18.

Genom en ändring i offentlighets- och sekretesslagen 2014 infördes en ny bestämmelse, dvs. 15 kap. 1 a §, om sekretess i det internationella samarbetet, se prop. 2012/13:192 och rskr 2013/14:59. Vid tillämpning av bestämmelsen ska bl.a. beaktas om det i ett avtal finns en sekretessbestämmelse som föreskriver vetorätt för ursprungsinnehavaren, jfr prop. 2012/13:192, s. 34 och 44. Samarbetsavtalet innehåller en sådan bestämmelse i artikel XIII. Enligt utredningens bedömning bör man därmed kunna dra slutsatsen att den artikeln är förenlig med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, närmare bestämt 15 kap. 1 a §. Tillämpningen av den bestämmelsen kommer att behandlas i de följande avsnitten.

### **Sekretess för uppgifter som Transportstyrelsen har fått från Transportation Security Administration**

**Utredningens bedömning:** Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig på uppgifter som Transportstyrelsen har fått från Transportation Security Administration. Det kommer att vara möjligt för Transportstyrelsen att lämna ut sådana uppgifter, under förutsättning att möjligheten att samarbeta med Transportation Security Administra-

tion inte försämras. Bestämmelsen torde vara tillräcklig för att säkerställa det uppgiftslämnande som avtalen förutsätter.

Enligt 15 kap. 1 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat.

Att uppgiften finns hos myndigheten ”på grund av” ett av riksdagen godkänt avtal innebär att endast sådana uppgifter som myndigheten har fått som en direkt följd av avtalet träffas av bestämmelsen, jfr prop. 2012/13:192, s. 43. Uppgifter som finns hos myndigheten av andra skäl än just på grund av avtalet i fråga omfattas således inte. Då torde i stället en tillämpning av 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen kunna aktualiseras.

Såvitt utredningen kan bedöma torde merparten av de uppgifter som kommer att utbytas mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration att vara sådana som utbyts som en direkt följd av samarbetsavtalet. Ett grundläggande villkor för att tillämpa 15 kap. 1 a § första stycket synes därmed vara uppfyllt.

Av paragrafen framgår vidare att en förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av en uppgift kan antas försämma Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i avtalet. Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet, jfr prop. 2012/13:192, s. 44. Myndigheten måste då beakta om och i så fall på vilket sätt frågan om sekretess regleras i avtalet.

Bestämmelsen om vetorätt för den ursprunglige innehavaren av uppgiften, artikel XIII.B första meningen i samarbetsavtalet, behöver beaktas vid tillämpningen av 15 kap. 1 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Den har behandlats tidigare i avsnitt 12.4.1. Det torde kunna antas att ett röjande av uppgiften skulle försämma möjligheterna att delta i samarbetet med Förenta staterna, om Transportation Security Administration inte samtycker till att en viss uppgift lämnas ut. Omvänt får man anta att, om Transportation Security Administration samtycker till att uppgiften lämnas ut, så försämras i alla fall inte samarbetet.

Enligt utredningens bedömning kommer det att vara möjligt för Transportstyrelsen att lämna ut uppgifter som myndigheten har fått

från Transportation Security Administration, exempelvis till andra myndigheter och andra berörda aktörer, under förutsättning att möjligheten att samarbeta med Transportation Security Administration inte försämras av att uppgiften i det enskilda fallet lämnas ut. Detta förutsätter dialog mellan Transportstyrelsen och Transportation Security Administration när det finns ett behov för styrelsen att lämna ut uppgifter till andra svenska intressenter. I de fall Transportation Security Administration inte samtycker till att uppgiften lämnas ut får det, typiskt sett, anses att ett röjande av uppgiften skulle försämra möjligheterna att delta i det samarbete som avses i samarbetsavtalet. Därmed skulle sekretess hindra att uppgiften lämnas ut.

### **Sekretess för uppgifter som Transportstyrelsen lämnar till Transportation Security Administration**

**Utredningens bedömning:** Bestämmelserna i 15 kap. 1 a § andra stycket och 8 kap. 3 § 2 offentlighets- och sekretesslagen är tillämpliga på uppgifter som Transportstyrelsen ska lämna till Transportation Security Administration. Bestämmelserna torde vara tillräckliga för att säkerställa det uppgiftslämnande som avtalen förutsätter.

Uppgifter som Transportstyrelsen ska lämna till Transportation Security Administration torde kunna vara av två slag, dels sådana uppgifter som har samlats in enbart för att vidarebefordras som en direkt följd av samarbetsavtalet, dels sådana uppgifter som har samlats in av något annat skäl. Ur sekretessynpunkt kan dessa uppgifter hanteras på olika sätt.

Uppgifter som har samlats in enbart för att vidarebefordras till Transportation Security Administration som en direkt följd av samarbetsavtalet, torde främst vara uppgifter om de säkerhetskontroller som följer av samarbetsavtalet, jfr artikel IV.A 3, och om de gemensamma operativa utvärderingarna, jfr artikel IV.A 6. På dessa uppgifter torde det främst bli aktuellt att tillämpa 15 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen, jfr avsnitt 12.3.2. Sekretess gäller för uppgifterna endast om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i samarbetet med Förenta staterna försämras om uppgiften röjs, jfr prop. 2012/13:192, s. 45.



Det torde också kunna bli aktuellt för Transportstyrelsen att lämna uppgifter till Transportation Security Administration som har samlats in av något annat skäl än som en följd av samarbetsavtalet. För dessa uppgifter kan sekretess enligt 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen vara aktuell. Såvitt utredningen kan bedöma torde inte det här utbytet bli mer frekvent än vad det synes vara för närvarande. I dessa fall torde det främst bli aktuellt att tillämpa 8 kap. 3 § 2 den lagen. Någon särskild föreskrift om utlämnande i lag eller förordning, jfr 8 kap. 3 § 1, synes inte vara nödvändig med tanke på den sannolikt begränsade omfattningen av det här utbytet av uppgifter.

#### 12.4.2 En bestämmelse om tystnadsplikt

**Utredningens förslag:** En bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar i verksamhet som avser säkerhetskontroll som följer av samarbetsavtalet ska införas i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

**Utredningens bedömning:** Det kan finnas ett behov av en generell bestämmelse om tystnadsplikt när det gäller uppgifter om luftfartsskydd. Denna fråga omfattas dock inte av utredningens direktiv.

Syftet med regelverket om luftfartsskydd är att reglera den kontroll av personer och gods som syftar till att skydda den civila luftfarten inom EU mot olagliga handlingar som äventyrar skyddet av den civila luftfarten. Säkerhetskontrollerna är en central del av detta skydd. Inom den verksamhet som avser säkerhetskontroll förekommer en rad känsliga uppgifter. Det kan exempelvis avse krav på den tekniska utrustningen och rutiner om hur säkerhetskontrollerna ska genomföras, men även känsliga uppgifter om enskilda, exempelvis om en person är efterlyst. Den som är anställd vid eller uppdragstagare hos det allmänna omfattas av bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. I 18 kap. 1 § den lagen finns bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet som skyddar bl.a. uppgifter i verksamhet för att förebygga brott och i 18 kap. 8 § 5 samma lag finns bestämmelser om sekretess till skydd för bl.a. den civila luftfarten, se avsnitt 12.3.3. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet

med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Enligt 35 kap. 1 § första stycket samma lag gäller – om inte annat följer av 2, 6 eller 7 § samma kapitel – sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om uppgiften förekommer bl.a. i verksamhet för att förebygga brott. Sekretessen gäller med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att uppgifterna får röjas endast om det står klart att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne inte lider skada eller men. Presumtionen är alltså att uppgifterna omfattas av sekretess. Den som åsidosätter sin tystnadsplikt kan straffas enligt bestämmelserna i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt.

Offentlighets- och sekretesslagen omfattar inte motsvarande personkategorier hos Swedavia AB och andra enskilda aktörer. Det innebär att dessa kategorier anställda och uppdragstagare straffritt kan lämna vidare uppgifter som bedömts omfattade av sekretess. Detta är, enligt utredningens bedömning, en brist. En bestämmelse om tystnadsplikt bör därför införas för den som deltar i verksamhet som omfattar den särskilda säkerhetskontrollen. Tystnadsplikten bör omfatta uppgifter som den som deltagit i verksamheten fått veta om förhållanden som har betydelse för att beivra brott. Se 3 kap. 12 § lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Det har under arbetets gång framförts ett önskemål om en allmän bestämmelse om tystnadsplikt i lagen om luftfartsskydd. Det har påtalats av Transportstyrelsen att en sådan bestämmelse finns i exempelvis norsk lagstiftning. Enligt utredningens bedömning kan det antas att det finns ett behov av en sådan bestämmelse. Frågan om en allmän bestämmelse om tystnadsplikt inom luftfartsskyddet omfattas dock inte av utredningens uppdrag.

# 13 Dataskydd

## 13.1 Allmänna utgångspunkter

Inresekontrollanterna kommer i sin verksamhet enligt avtalen om den amerikanska inresekontrollen att behandla personuppgifter.

Utredningen har, inom ramen för det allmänna uppdraget att genomföra avtalen i svensk rätt, i uppgift att lämna nödvändiga författningsförslag för att genomföra avtalens bestämmelser om dataskydd.

I våra utredningsdirektiv, s. 7, anges att utredningen då ska förhålla sig till EU:s översyn av dataskyddsregleringen och säkerställa att eventuella förslag till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser i dessa hänseenden. En outtalad, men viktig utgångspunkt för utredningens direktiv är därmed att personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll omfattas av den EU-rättsliga reglering som Sverige, genom sitt medlemskap i EU, är skyldigt att följa. Det bör redan här påpekas att det är de amerikanska myndigheterna som inhämtar och behandlar personuppgifterna i sin verksamhet som är att anse som personuppgiftsansvariga. Det är alltså de amerikanska myndigheterna som är ansvariga för att personuppgiftsbehandlingen är laglig.

Enligt utredningens bedömning finns det emellertid anledning att beröra frågan om och på vilket sätt personuppgiftsbehandlingen enligt avtalen om amerikansk inresekontroll omfattas av EU-rättens dataskyddsreglering. Kapitlet inleds med en redovisning av avtalens bestämmelser om personuppgiftsbehandling, avsnitt 13.2, följt av en kort presentation av dataskyddsregleringen inom EU i avsnitt 13.3. Därefter kommer vissa gränsdragningsfrågor i anledning av regleringen att beröras, avsnitt 13.4. I avsnitt 13.5 kommer frågan om dataskyddsdirektivets tillämplighet på personuppgiftsbehandling enligt avtalen att behandlas. I avsnitt 13.6 behandlas frågan om dataskydds-

förordningens tillämplighet på personuppgiftsbehandlingen enligt avtalen. I avsnitt 13.7 behandlas frågor rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Frågan om vilken nationell reglering av personuppgiftsbehandlingen som avtalen kräver, och hur denna reglering ska tillgodose EU-rättens krav, behandlas i det avslutande avsnittet 13.8.

### **13.2 Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i avtalen om amerikansk inresekontroll**

Bestämmelser som avser inhämtande och behandling av personuppgifter inom ramen för kontrollverksamheten finns i huvudavtalet om amerikansk inresekontroll.

Enligt artikel IV.1 b i huvudavtalet ska inresekontrollanter, i syfte att bevara kontrollområdets integritet, ha rätt att begära att en resenär lämnar de uppgifter som Förenta staterna behöver för att genomföra avtalet. Enligt artikel III.2 b får inresekontrollanterna endast inhämta personuppgifter från resenärer med deras samtycke. I samma artikel anges vidare att följden av att en resenär inte tillhandahåller de uppgifter som behövs för att genomföra avtalet är att han eller hon får nekas inresa i Förenta staterna.

I syfte att bevara kontrollområdets integritet ska inresekontrollanterna enligt artikel IV.1 d kunna inhämta biometriska och biografiska uppgifter från alla personer, med undantag för tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter, som begär tillträde till kontrollområdet för andra ändamål än för resa till Förenta staterna. Som exempel nämns personer som behöver tillträde till kontrollområdet i sin tjänsteutövning. Inresekontrollanter ges i artikeln rätt att undersöka dessa personer och bevilja eller neka dem tillträde till kontrollområdet.

Artikel IV.2 innehåller regler om behandling av inhämtade personuppgifter. Förenta staterna ska enligt bestämmelsen se till att de uppgifter som samlas in under inresekontrollen behandlas i enlighet med gällande amerikanska lagar och principer, som bl.a. syftar till att skydda personuppgifter mot obehörig åtkomst, användning eller utlämning. Klagomål mot personuppgiftsbehandlingen ska kunna anföras och prövas enligt Förenta staternas lagar och förordningar och bli föremål för oberoende granskning och tillsyn av ansvariga amerikanska organ, inbegripet sådana som ansvarar för skydd av integri-

tet och civila friheter. DHS Traveler Redress Inquiry Program anges som exempel på sådan amerikansk reglering som ska vara tillämplig. DHS är ett regelverk genom vilket enskilda personer som anser att de har försenats eller hindrats från att gå ombord på ett flygplan, på grund av att de felaktigt identifierats som ett hot, ska kunna söka prövning inom ramen för ett administrativt förfarande. Vidare ska Förenta staterna tillsammans med Sverige regelbundet gå igenom Förenta staternas gällande lagar och principer om behandling av personuppgifter.

Avtalen innehåller inte några bestämmelser om överföring eller annat utbyte av personuppgifter mellan svenska och amerikanska myndigheter. Det ligger således utanför utredningens uppdrag att behandla frågor om överföring av personuppgifter mellan Sverige och Förenta staterna. För sådant informationsutbyte finns regler bl.a. inom ramen för Interpol och i bilaterala överenskommelser mellan Sverige och Förenta staterna. Som exempel kan nämnas avtalet om ömsesidig rättslig hjälp mellan Sverige och Förenta staterna från 2001 och avtalet om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet från 2011. Särskilda bestämmelser om överföring av samlingar av flygpasageraruppgifter till tredjeländer, alltså länder utanför EU, finns i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar, s.k. PNR-uppgifter, för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, det s.k. PNR-direktivet. Direktivet ska genomföras i svensk rätt senast den 25 maj 2018. Den utredning som regeringen tillsatt för att lämna förslag om hur direktivet ska genomföras i svensk rätt kommer att redovisa sina förslag under juni månad 2017. EU och Förenta staterna har även träffat avtal om överföring av flygpasageraruppgifter, se EUT L 298, 2006-10-27, s. 27 och 29 och EUT L 204, 2007-08-04, s. 18.

### 13.3 Dataskyddsregleringen i EU-rätten

I april 2016 antog Europaparlamentet och rådet Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, den s.k. *dataskyddsförord-*

ningen. Förordningen, som ska börja tillämpas den 25 maj 2018, kommer att ersätta den svenska personuppgiftslagen (1998:204).

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas bl.a. personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straff, inkluderande skydd mot samt förebyggande av hot mot den allmänna säkerheten. Den personuppgiftsbehandling som görs för dessa syften faller i stället under Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. *dataskyddsdirektivet*.

Från både förordningens och direktivets tillämpningsområden undantas personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, däribland området nationell säkerhet.

Regeringen beslutade den 25 februari respektive den 17 mars 2016 om två utredningsdirektiv med anledning av de nya rättsakterna.

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som *dataskyddsförordningen* ger anledning till (Ju 2016:04, dir. 2016:15). Utredaren skulle bl. a. lämna förslag till upphävande av personuppgiftsregleringen och till författningsbestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen, utreda om det finns behov av generella bestämmelser för personuppgiftsbehandling utanför EU-rättens tillämpningsområde samt analysera vilka bestämmelser som behövs om bland annat administrativa sanktionsavgifter och behandling av känsliga personuppgifter. Vissa delar av uppdraget rör anpassningar med anledning av förordningens bestämmelser om tillsynsmyndigheter. Utredningen, som har antagit namnet Dataskyddsutredningen, har redovisat sitt uppdrag den 12 maj 2017, se SOU 2017:39.

Eftersom nämnda uppdrag inte omfattar att se över eller lämna förslag till förändringar av sådan sektorspecifik reglering om behandling av personuppgifter som finns bl.a. i de särskilda registerförordningarna, har ett antal särskilda utredningar tillsatts för att undersöka vilka konsekvenser dataskyddsförordningen medför inom olika verksamhetsområden. Här kan nämnas t.ex. Socialdataskyddsutredningen, S 2016:05, dir. 2016:52, Utredningen om dataskydd vid rätts-

medicinalverket, Ju 2016:18, dir. 2016:75, och Forskningsdatautredningen, U 2016:04, dir. 2016:65.

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur det nya *dataskyddsdirektivet* ska genomföras i svensk rätt (Ju 2016:06 dir. 2016:21). Utredaren ska bland annat analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet och lämna förslag till en ny ramlagstiftning med bestämmelser om skydd för personuppgifter inom direktivets tillämpningsområde. Utredningen har den 5 april 2017 lämnat en delredovisning av uppdraget i den del det rör dels en ny ramlagstiftning på det brottsbekämpande området, dels tillsyn inom direktivets tillämpningsområde, se SOU 2017:29. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2017.

## 13.4 Gränsdragningsfrågor

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i delbetänkandet SOU 2017:29 gjort en grundlig analys av olika gränsdragningsfrågor vad gäller dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (s. 159 ff.). I följande avsnitt lämnas en kort redogörelse för utredningens slutsatser avseende de gränsdragningar som är av relevans för personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.

### 13.4.1 Verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet

I artikel 1.1 anges att direktivet omfattar personuppgiftsbehandling i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten.

Som anges i delbetänkandet är en av Polismyndighetens huvuduppgifter enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat. Det anges vidare att även andra myndigheter, exempelvis Kustbevakningen, har vissa ordningshållande arbetsuppgifter. Utredningen har mot denna bakgrund gjort bedömningen att direktivet omfattar behand-

ling av personuppgifter som utförs i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, se s. 165.

### 13.4.2 Kontrollverksamhet

I delbetänkandet behandlar utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv även frågor om gränsdragning mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning, se s. 198 ff.

Efter en uppräknning av myndigheter som, vid sidan av brottsbekämpning även sysslar med kontrollverksamhet, konstateras att det i kontrollverksamhet är vanligt med regler som tvingar den kontrollerade att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Det anges vidare att det är vanligt att den kontrollerade åläggs att lämna över handlingar eller bereda kontrollanten tillträde till exempelvis fordon och lokaler och att skyldigheterna kan vara sanktionerade på olika sätt. En person som är misstänkt för brott får däremot, som utredningen påpekar, aldrig tvingas att bidra till utredning eller bevisning, eftersom han eller hon därmed riskerar att belasta sig själv på ett sätt som strider mot rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt vad som uttalas i delbetänkandet är gränsen mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning av stor betydelse, eftersom skyldigheten för den enskilde att medverka skiljer sig kraftigt åt beroende på om det är fråga om kontrollverksamhet eller brottsutredning.

Vad gäller den kontrollverksamhet som vissa av de myndigheter som har brottsbekämpande uppgifter utför, t.ex. den gränskontroll, tullkontroll eller utlänningskontroll som utförs av polisen eller Tullverket, har utredningen gjort bedömningen att sådan kontrollverksamhet ligger utanför direktivets tillämpningsområde.

I delbetänkandet konstateras samtidigt att kontrollverksamhet, t.ex. skattekontroll eller tullkontroll, visserligen leder till att brott i inte ringa utsträckning upptäcks eller förhindras. Avgörande för gränsdragningen är dock, enligt utredningens bedömning, syftet med verksamheten. Kontroll är i första hand till för att stödja författningens tillämpning av lagstiftningen, oavsett vilket område det är fråga om, och att upptäcka olika avvikelser. Det skulle enligt utredningens uppfattning föra alldeles för långt att betrakta all offentligrättslig kontrollverksamhet som ett sätt att förebygga brott.



Det finns dock, enligt vad som uttalas i delbetänkandet, situationer där det kan vara svårt att skilja kontrolluppgifterna från brottsbekämpningen. En verksamhet som omfattar både kontroll och brottsbekämpning, t.ex. gränskontroll, kan gradvis övergå från kontroll till brottsmisstanke. Omvänt kan en brottsmisstanke visa sig vara ogrundad, men ge underlag för kontrollåtgärder. Kontrollbehovet kan bestå även efter det att en brottsmisstanke uppkommit, t.ex. om det är fråga om ett brott som inte primärt ska utredas av den kontrollerande myndigheten. Vid en kontroll kan, när brottsmisstanke uppkommit, föremål tas i beslag och användas som bevismedel i en brottsutredning. Det finns inget formellt hinder mot att de iakttagelser som gjorts vid en kontroll och att de handlingar eller föremål som säkrats senare läggs till grund för en förundersökning. Det är emellertid viktigt att det görs klart för den kontrollerade om så blir fallet.

En praktiskt viktig fråga som tas upp i delbetänkandet är hur man ska se på de situationer där det uppstår misstanke om brott i en behörig myndighet inom ramen för kontrollverksamhet eller annan verksamhet utanför ramlagens tillämpningsområde. Som redovisas i delbetänkandet är det gängse förfarandet i sådana fall att det upprättas en brottsanmälan som överlämnas till någon som är behörig att inleda förundersökning och utreda brottet. Enligt den bedömning som görs i delbetänkandet ligger behandlingen av personuppgifter vid upprättandet av en sådan brottsanmälan utanför direktivets tillämpningsområde.

### 13.4.3 Allmän övervakning

I delbetänkandet tas även upp frågan om gränsdragning mellan allmän övervakning och brottsbekämpning, s. 203 f. Utredningen konstaterar att den allmänna övervakning som vissa brottsbekämpande myndigheter, t.ex. polisen och Kustbevakningen, utför inte har så konkret utformning eller tydligt brottsbekämpande syfte att behandlingen av personuppgifter inom ramen för en sådan verksamhet omfattas av direktivet.

## 13.5 Dataskyddsdirektivets tillämpning på personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll

### 13.5.1 Dataskyddsdirektivets tillämpningsområde

Direktivet ska enligt artikel 2.1 tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Tillämpningsområdet utgår således från dels syftet med behandlingen, dels om det är en behörig myndighet som utför den. Personuppgiftsbehandling som ligger inom direktivets tillämpningsområde är undantagen från dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

I artikel 3.7 i direktivet definieras behörig myndighet som en offentlig myndighet som har behörighet att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive skydda mot eller förebygga hot mot den allmänna säkerheten eller ett annat organ eller annan enhet som har anförtrotts myndighetsutövning för något av dessa syften. Är det fråga om överlåtelse av myndighetsutövning för ett sådant syfte som anges i direktivet, ska direktivet tillämpas på behandlingen av personuppgifter inom ramen för den överlåtna uppgiften. Den som har en sådan uppgift anses nämligen vara behörig myndighet i direktivets mening.

### 13.5.2 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll som utförs av behörig myndighet och sker på ett automatiserat eller systematiskt sätt i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom kontrollområdet omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.

Den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection är att anse som behörig myndighet vid tillämpning av dataskyddsdirektivet.

För att dataskyddsdirektivet ska vara tillämpligt ska det vara frågan om

1. personuppgiftsbehandling
2. som sker på ett automatiserat eller systematiskt sätt
3. i ett syfte som omfattas av direktivets tillämpningsområde och som
4. utförs av en behörig myndighet.

Den huvudsakliga verksamheten i anledning av avtalen utgörs av kontrollverksamhet, närmare bestämt gräns- och tullkontroll. En annan del av de uppgifter som överläts till inresekontrollanter enligt avtalen är att hänföra till allmän övervakningsverksamhet. Kontroll- och övervakningsverksamhet ligger, som utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv konstaterat i sitt delbetänkande, utanför direktivets tillämpningsområde.

Inresekontrollanter ges, som redogjorts för i avsnitt 7.4.6, inga egentliga brottsbekämpande befogenheter. Som framgått i avsnitt 7.4.2 förekommer dock inslag i de överlätna uppgifterna som är att hänföra till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett flertal av dessa uppgifter innefattar myndighetsutövning. Som exempel på sådana befogenheter kan nämnas kvarhållande av brottsmisstänkta eller kroppsvisitation av personer i anledning av misstanke om brott.

I och med att amerikanska US Customs and Border Protection överläts uppgifter som innefattar myndighetsutövning för ett sådant syfte som anges i direktivet, är myndigheten att anse som en behörig myndighet i direktivets mening, se artikel 3.7 b i dataskyddsdirektivet.

Behandling av personuppgifter kan komma att aktualiseras t.ex. i anledning av att inresekontrollanter kroppsvisiterar en brottsmisstänkt person. Enligt utredningens förslag ska en sådan åtgärd under vissa förutsättningar dokumenteras, se avsnitt 11.5.8. Personuppgiftsbehandling i ett sådant fall som sker på ett automatiserat eller systematiskt sätt kommer att omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det bör emellertid åter poängteras att dataskyddsdirektivet torde komma att aktualiseras enbart i ett fåtal situationer i anledning av personuppgiftsbehandling som inresekontrollanter kommer att utföra enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.

## 13.6 Dataskyddsförordningens tillämpning på personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll

### 13.6.1 Dataskyddsförordningens tillämpningsområde

#### Det territoriella tillämpningsområdet

I artikel 3 i förordningen anges förordningens territoriella tillämpningsområde. Enligt *punkten 1* ska förordningen tillämpas på behandlingen av personuppgifter inom ramen för den verksamhet som bedrivs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som är etablerad i unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller inte.

Av *punkten 2* följer att förordningen ska tillämpas på behandling av personuppgifter som avser registrerade som befinner sig i unionen och som utförs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som inte är etablerad i unionen, om behandlingen har anknytning till

- a) utbudande av varor eller tjänster till sådana registrerade i unionen, oavsett om dessa varor eller tjänster erbjuds kostnadsfritt eller inte, eller
- b) övervakning av deras beteende så länge beteendet sker inom unionen.

Enligt *punkten 3* i artikel 3 gäller förordningen även för behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i unionen, men på en plats där en medlemsstats nationella rätt gäller enligt folkrätten.

Vad som avses med begreppet etablerad framgår inte närmare av förordningen. Begreppet har dock sedan tidigare en EU-gemensam innebörd. Det definieras i punkten 19 i ingressen till Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Där anges att med begreppet etablering avses ”en effektiv och faktisk verksamhet med hjälp av en stabil struktur”. 1995 års dataskyddsdirektiv har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen. I doktrinen anges att begreppet etablering omfattar all verklig och

faktisk verksamhet, även om den är ytterst liten, som utövas med hjälp av en stabil struktur (Öman, Sören, Lindblom, Hans-Olof, Personuppgiftslagen, kommentaren till 4 §, Zeteo, version den 15 september 2016). I ett yttrande 2006 angående frågor kring folkräkning av tredjelandsmedborgare vid en ambassad i Sverige har Datainspektionen ansett det vara tveksamt om en utländsk ambassad i Sverige kan anses etablerad här, yttrande 2006-05-23, dnr. 718-206. Det kunde emellertid inte uteslutas att den utländska ambassaden ändå skulle omfattas av personuppgiftslagen på annan grund än etablering här i landet.

### Det materiella tillämpningsområdet

Förordningens materiella tillämpningsområde framgår av artikel 2. Enligt punkten 1 i artikeln ska förordningen tillämpas på såväl automatisk behandling av personuppgifter som annan behandling där uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

#### 13.6.2 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Personuppgiftsbehandling som inresekontrollanter kommer att utföra i Sverige med stöd av avtalet om amerikansk inresekontroll som sker i annat syfte än att upprätthålla allmän ordning och säkerhet omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Vad gäller det territoriella tillämpningsområdet för direktivet kan inledningsvis följande konstateras. US Customs and Border Protection är en amerikansk myndighet som enligt avtalet kommer att utöva faktisk verksamhet på svenskt territorium. Frågan om huruvida verksamheten kommer att utövas med hjälp av en stabil struktur i Sverige eller om verksamhetsstyrningen i stället kommer att utövas från Förenta staterna är mera svårbedömd. Till skillnad från ambassader, som inrättas på diplomatisk väg, vilar inrättandet av förfarandet med amerikansk inresekontroll på svensk mark på en bilateral internationell överenskommelse. Frågan om inhämtande av personuppgifter

är uttryckligen reglerad i avtalet. Inresekontrollen styrs dessutom av såväl svensk som amerikansk lagstiftning.

Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening med styrka för att den verksamhet som den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection kommer att utöva i Sverige är att anse som etablerad här i landet i den mening som avses i artikel 3.1.

Skulle frågan ändå besvaras nekande, torde dock den personuppgiftsbehandling som US Customs and Border Protection kommer att utföra ändå omfattas av förordningens tillämpningsområde enligt andra punkten b) i artikel 3. Personuppgiftsbehandlingen kan nämligen sägas ha anknytning till övervakning av resenärers och andra personers beteende på svenskt territorium.

Som framgått tidigare kommer US Customs and Border Protection att behandla personuppgifter som inhämtas vid inresekontrollen enligt amerikansk lag. I avtalet anges inte närmare om behandlingen kommer att ske automatiskt eller om det i stället blir fråga om manuell behandling där uppgifterna kommer att ingå i register. Kraven för att en behandling ska anses vara automatiserad är tämligen låga. Så snart en personuppgift har lagts in i en dator eller motsvarande utrustning är det som regel fråga om en automatiserad behandling. Med hänsyn till detta kan det enligt utredningens bedömning med fog anses att det är fråga om en automatiserad behandling då personuppgifter inhämtas och hanteras enligt avtalet om amerikansk inresekontroll.

Det sagda innebär att den personuppgiftsbehandling som inresekontrollanter kommer att utföra i Sverige med stöd av avtalet om amerikansk inresekontroll och som inte sker i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kommer att omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Allmän övervakning torde sällan kräva behandling av personuppgifter. Det är först när sådan övervakning övergår i konkreta personkontroller, t.ex. när en polisman eller annan tjänsteman med befogenheter att förhindra eller utreda konkreta brott eller ordningsstörningar ingriper, som personuppgifter behöver behandlas, jfr SOU 2017:29, s. 204. Personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kommer, som framgått i det föregående avsnittet, att omfattas av direktivets och ramlagens tillämpningsområde. Förordningen kommer därför att vara tillämplig på personuppgiftsbehandling inom ramen för inresekontrollen.

Sammantaget innebär det sagda att Förenta staterna i vissa delar av sin personuppgiftsbehandling enligt avtalen har en skyldighet att beakta bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Personuppgiftsbehandlingen i anledning av kontrollverksamheten enligt avtalen omfattas även av de tillsynsmekanismer och kan bli föremål för de administrativa sanktionsmöjligheter som föreskrivs i förordningen.

## **13.7 Rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen**

### **13.7.1 Förordningens krav på en rättslig grund för personuppgiftsbehandling**

I artikel 4.7 dataskyddsförordningen definieras personuppgiftsansvarig som en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten uppställs i artikel 5.1 ett antal villkor. Till dessa hör att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Vidare ska uppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering), vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Enligt artikel 5.2 ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de i artikel 5.1 angivna villkoren för personuppgiftsbehandling följs (ansvarsskyldighet).

Vad gäller kravet på laglighet anges i artikel 6 att en behandling är laglig endast om minst ett av de villkor som anges i artikel 6.1 i förordningen är uppfyllt. Den europeiska dataskyddsregleringen utgår alltså från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. Det första alternativa villkoret i artikel 6.1 är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen (a). Behandling av personuppgifter kan också ske om den är nödvändig för att fullgöra ett avtal (b) eller en rättslig förpliktelse (c), för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person (d), för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning (e). Personuppgifter kan slutligen behandlas med stöd av en intresseavvägning (f). Det får anses åvila den personupp-

giftsansvarige att se till att behandlingen är laglig i den mening som avses i artikel 6.1.

### 13.7.2 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Förenta staterna har ansvaret för att personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddsförordningen är laglig. Sverige har ett ansvar för att Förenta staterna har möjlighet att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen. Genom bestämmelsen i avtalen om samtycke för inhämtande av personuppgifter i kontrollsyfte från resenärer har Sverige säkerställt att personuppgiftsbehandling inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde vilar på en rättslig grund.

#### Rättslig grund för personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll

Såsom redovisats i avsnitt 13.6.2 har Förenta staterna i sin personuppgiftsbehandling enligt avtalen en skyldighet att, vid sidan av de tillämpliga nationella amerikanska bestämmelserna, även följa bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Enligt artikel III.2 b i huvudavtalet, läst tillsammans med artikel I.16, är det US Customs and Border Protection, eller annan amerikansk myndighet som ersätter US Customs and Border Protection, som kommer att inhämta personuppgifter enligt avtalen. Således är det denna myndighet som är att anse som personuppgiftsansvarig i förordningens mening. Myndighetens personuppgiftsbehandling i Sverige enligt avtalen omfattas också av de tillsynsmekanismer och kan bli föremål för de administrativa sanktionsmöjligheter som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

Även om Förenta staterna har ansvaret för att personuppgiftsbehandlingen står i överensstämmelse med dataskyddsförordningen, skulle det med visst fog kunna hävdas att Sverige har ett ansvar för att Förenta staterna har möjlighet att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen.

I avtalen föreskrivs att inresekontrollanterna vid utövande av kontrollverksamheten endast får inhämta personuppgifter från resenärer



om de har samtyckt till det. Insamling av personuppgifter är att anse som en sådan åtgärd som omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde enligt artikel 4.2.

Av särskilt intresse är i sammanhanget om kravet på samtycke är en tillräcklig grund för att behandla personuppgifter som avser rese-  
närer.

Den s.k. Artikel 29-gruppen, som är EU:s oberoende rådgivande instans för dataskydd och skydd för privatlivet, har i ett yttrande 2011 (15/2011) behandlat frågan om samtycke vid behandling av personuppgifter som avser flygpassagerare. Gruppen har då, med hänvisning till ett yttrande som gruppen avgav 2002 (6/2002) uttalat att flygpassagerarnas samtycke inte kunde anses ha lämnats frivilligt i det fall som avsågs. Anledningen var att passagerarna ansågs sakna en egentlig valmöjlighet, då de inte tilläts resa utan att ha samtyckt till personuppgiftsbehandlingen.

Det finns dock en avgörande skillnad mellan den situation som var föremål för bedömning 2002 och den situation som avses i avtalen om inresekontroll. I yttrandet från 2002, som inte avsåg ett individfall, var utgångspunkten att de presumtiva resenärerna saknade möjlighet att välja alternativa vägar att flyga till Förenta staterna. Detta eftersom fråga var om en skyldighet för de europeiska flygbolagen inom EU att till amerikanska myndigheter överföra personuppgifter om samtliga de resenärer som avsåg att flyga dit, innan de tilläts avresa. Den resenär som, efter det att amerikansk inresekontroll införts på Arlanda flygplats, inte vill att en behandling av hans eller hennes personuppgifter ska grundas på samtycke, kan däremot välja att flyga med en flyglinje som inte omfattas av den amerikanska inresekontrollen på flygplatsen.

Till detta kommer att systemet med amerikansk inresekontroll redan på avreseorten endast kommer att finnas på Arlanda flygplats och där troligen inte heller kommer att omfatta samtliga avgångar. Vidare kan det antas att den amerikanska inresekontrollen kommer att marknadsföras i en sådan omfattning att den som önskar välja ett annat alternativ har mycket goda möjligheter att göra detta val redan då resan planeras. Risker att en resande kommer att ställas inför fullbordat faktum och därför uppleva det begärda samtycket som framtvingat får därmed anses vara obetydlig. Det som nu redovisats talar enligt utredningens bedömning för att resenären har en egentlig val-

möjlighet. Det samtycke som krävs för att välja detta sätt att resa till Förenta staterna får därmed anses vara lämnat frivilligt.

Genom kravet på samtycke enligt avtalen har Sverige således, enligt utredningens bedömning, säkerställt att Förenta staterna kan uppfylla kravet i dataskyddsförordningen på en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter.

I detta sammanhang finns det enligt utredningen anledning att även beakta följande omständigheter som, även om de inte direkt avser frågan om samtycke, med kraft talar för att Förenta staternas behandling av personuppgifter kommer att uppfylla höga krav på integritet och rättssäkerhet.

- Den passagerare, som väljer att flyga till Förenta staterna med en flyglinje som inte omfattas av den amerikanska inresekontrollen, kommer likväl att avkrävas samma slags personuppgifter som sedan lämnas ut till och behandlas av amerikanska myndigheter innan ombordstigning är möjlig. Detta sker då med stöd av författning. Förenta staterna har således sedan tidigare väl utvecklade rutiner som kan tillämpas för den behandling av personuppgifter som kommer att ske inom ramen för avtalet.
- Förenta staterna har i ett annat sammanhang av Europakommissionen bedömts säkerställa en adekvat skyddsnivå för skydd av personuppgifter, se Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1250 av den 12 juli 2016 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om huruvida ett adekvat skydd säkerställs genom skölden för skydd av privatlivet i EU och Förenta staterna. Skölden bygger på ett system för självcertifiering genom vilket organisationer i Förenta staterna förbinder sig att följa en uppsättning principer om integritetsskydd. I punkten 13 i ingressen anges att Kommissionen vid en noggrann analys av Förenta staternas lagstiftning, praxis samt officiella utfästelser och åtaganden kommit fram till att Förenta staterna säkerställer en adekvat skyddsnivå för skydd av personuppgifter som överförs enligt skölden från EU till organisationer i Förenta staterna.

Genom bestämmelsen i artikel IV.2 i avtalet har parterna, så långt det är möjligt, säkerställt att en rättssäker hantering och hög skyddsnivå kommer att gälla även för den personuppgiftsbehandling som avtalen förutsätter. Detta sker genom att Förenta staterna har åtagit sig att

se till att de uppgifter som samlas in under inresekontrollen behandlas i enlighet med gällande amerikanska lagar och principer, inbegripet dem som syftar till att skydda personuppgifter mot obehörig åtkomst, användning eller utlämning.

En annan viktig klausul i artikeln som bidrar till en rättssäker hantering är den som anger att behandlingen av de uppgifter som Förenta staterna samlar in under inresekontrollen kan överklagas enligt Förenta staternas lagar och förordningar och bli föremål för oberoende granskning och tillsyn av ansvariga amerikanska organ, inbegripet dem som ansvarar för skydd av integritet och civila friheter. Som en sista åtgärd för att säkerställa rättssäker hantering har parterna även enats om att regelbundet gå igenom Förenta staternas vid varje tillfälle gällande lagar och principer om behandling av uppgifter.

Frågan om den personuppgiftsbehandling som Förenta staterna kommer att utföra står i överensstämmelse med dataskyddsförordningen kan dock med bindande verkan avgöras endast på rättslig väg vid en prövning av behöriga myndigheter. Vid denna prövning finns det naturligtvis inget som hindrar att Förenta staterna åberopar även andra grunder än samtycke som stöd för personuppgiftsbehandlingen.

Vidare bör noteras att den samlade inresekontroll som Förenta staterna kommer att genomföra i Sverige till sitt innehåll i allt väsentligt överensstämmer med den som alla resenärer som reser in i Förenta staterna är tvungna att genomgå. Skillnaden ligger i var kontrollen utförs. Den inresekontroll som görs enligt avtalet är förlagd till Sverige, medan den än så länge dominerande traditionella inresekontrollen sker i Förenta staterna vid inresan.

Slutligen finns det anledning att uppmärksamma följande gränsdragningsfråga. Genom att kravet på samtycke är begränsat till kontrollverksamheten, omfattar det inte den inhämtning som sker i annat syfte. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i artikel IV.1 d om att biometriska och biografiska uppgifter får inhämtas från andra än resenärer som begär tillträde till kontrollområdet, exempelvis sådana som arbetar inom området, i syfte att säkerställa kontrollområdet. Sådana åtgärder, som alltså avser andra än resenärer och sker i syfte att upprätthålla säkerheten i kontrollområdet, är enligt utredningens mening inte att bedömas som en sådan verksamhet som omfattas av dataskyddsförordningen och därmed inte heller av kravet på samtycke.

### 13.8 Behovet av särskilda bestämmelser för personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll

**Utredningens bedömning och förslag:** Det finns inte behov av särskilda bestämmelser för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske enligt avtalen om amerikansk inresekontroll.

Däremot ska en bestämmelse av upplysningskaraktär införas i den nya lagen som anger att personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ska ske enligt amerikansk lag och med iakttagande av tillämpliga bestämmelser i svensk och EU-rättslig lagstiftning.

Vidare ska bestämmelsen i huvudavtalet om att personuppgifter som avser enskilda resenärer får inhämtas i kontrollsyfte endast om den som uppgifterna avser har samtyckt till detta, genomföras genom en motsvarande bestämmelse i den nya lagen.

#### 13.8.1 Det finns inte behov av en särreglering för personuppgiftsbehandlingen enligt avtalen

Dataskyddsförordningen kommer, när den träder i kraft, att utgöra den allmänna grunden för all personuppgiftsbehandling inom EU. Detta innebär att personuppgiftslagen och personuppgiftsförordningen, liksom Datainspektionens föreskrifter i anslutning till dessa författningar, kommer att upphävas. På det brottsbekämpande området kommer dataskyddsdirektivet att vara tillämpligt.

En särskild utredare har, som framgått under avsnitt 13.3, fått i uppdrag att föreslå författningsbestämmelser som på ett generellt plan ska komplettera dataskyddsförordningen. En utredning har också tillsatts för att lämna förslag till en ny ramlagstiftning med bestämmelser om skydd av personuppgifter inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.

Som också framgått tidigare kan såväl dataskyddsdirektivet som dataskyddsförordningen komma att vara tillämpliga på personuppgiftsbehandlingen enligt avtalet om amerikansk inresekontroll. Om inte några särskilda regler införs, kommer personuppgiftsbehandlingen enligt avtalet även att omfattas av den kommande svenska kompetteringslagstiftningen till dessa rättsakter. Frågan är då om det

finns behov av särskilda bestämmelser för den personuppgiftsbehandling som US Customs and Border Protection kommer att utföra enligt avtalet.

Frågan om när en särreglering för viss personuppgiftsbehandling bör införas har behandlats vid flera tillfällen i svenska lagstiftnings-sammanhang. Det har då gällt en särreglering i förhållande till personuppgiftslagens regler. De slutsatser som dragits då bör, enligt utredningens bedömning, kunna vara vägledande även vad gäller förhållandet mellan den kommande kompletteringslagen och en eventuell särreglering.

En grundläggande princip som uttalades i förarbetena till personuppgiftslagen är att en särskild registerförfattning bör införas endast när det verkligen behövs särregler i förhållande till denna lag. Statsmakterna har uttalat att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag (prop. 1997/98:44, s. 41 samt prop. 1990/91:60, s. 50 och KU 1990/91:11, s. 11). Denna princip har sedan återkommit i ett flertal förarbeten rörande olika registerförfattningar. Här kan nämnas SOU 2015:39, som avsåg myndighetsdatalagen, s. 92, prop. 2009/10:85, som gällde polisdatalagen, s. 65 och prop. 2014/15:148, som avsåg domstolsdatalagen, s. 22.

I sistnämnda proposition beskrivs olika omständigheter som kan motivera särskild reglering av en myndighets personuppgiftsbehandling. Så kan vara fallet bl.a. då det finns ett behov av att möjliggöra avsteg från personuppgiftslagens krav på samtycke, att åstadkomma ett förstärkt integritetsskydd eller att i andra avseenden anpassa regelverket till de särskilda förhållanden som råder inom den aktuella myndighetens verksamhet (s. 22). En annan omständighet som enligt förarbetsuttalanden kan motivera särskilda regler är att det finns anledning att vara särskilt tydlig mot allmänheten, t.ex. i fråga om vilka uppgifter om enskilda som olika myndigheter registrerar (SOU 2001:32, s. 92 f.).

Det är utredningens bedömning att behovet av en registerförfattning med särbestämmelser för den personuppgiftsbehandling som utförs enligt avtalen är begränsat. Anledningen är främst att behandlingen av personuppgifter, såsom redovisats, i samtliga fall torde kräva den enskildes samtycke.

### **13.8.2 En upplysningsbestämmelse om personuppgiftsbehandling enligt avtalen om amerikansk inresekontroll**

Avtal av det slag som nu är frågan om, där en stat utanför EU ges relativt långtgående befogenheter att inhämta och behandla personuppgifter från enskilda vid myndighetsutövning, är tämligen ovanliga. De kan väcka berättigade frågor om legitimitet och rättssäkerhet. Personuppgiftsbehandlingen enligt överenskommelsen kommer dessutom, parallellt med den EU-rättsliga regleringen, att styras av amerikansk lagstiftning. Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening för att det finns anledning att upplysa allmänheten om vad som generellt gäller för personuppgiftsbehandling enligt avtalet.

En bestämmelse av upplysningskaraktär i den föreslagna lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som anger de allmänna förutsättningarna för personuppgiftsbehandling enligt avtalen behövs därför enligt utredningens bedömning. Bestämmelsen bör ange att behandling av personuppgifter vid verksamhet enligt huvudavtalet ska ske enligt Förenta staternas lag.

Såsom redovisats är US Customs and Border Protection att anse som behörig myndighet vid tillämpning av dataskyddsdirektivet. Myndigheten är därmed skyldig att tillämpa den svenska lagstiftning som genomför direktivet. Dataskyddsförordningen är som framgått direkt tillämplig i Sverige. Den kommande kompletteringslagen till dataskyddsförordningen kan förväntas innehålla nödvändiga utfyllnadsregler och är tillämplig på personuppgiftsbehandling där det inte finns några särbestämmelser i en registerförfattning.

Mot denna bakgrund behöver, enligt utredningens bedömning, den föreslagna bestämmelsen även innehålla en upplysning om att personuppgiftsbehandling enligt avtalet omfattas av den svenska och EU-rättsliga dataskyddsregeringen.

### **13.8.3 En bestämmelse om krav på samtycke för att inhämta personuppgifter i vissa fall**

Inhämtande av personuppgifter inom kontrollverksamheten avseende *resenärer* kräver enligt artikel III.2 b i huvudavtalet samtycke. Bestämmelsen behöver genomföras i svensk rätt genom en uttrycklig bestämmelse med detta innehåll i den föreslagna lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.





# 14 Immunitet och privilegier

## 14.1 Uppdraget i denna del

I utredningens direktiv anges att tjänstemän från US Customs and Border Protection och Transportation Security Administration enligt huvudavtalet respektive samarbetsavtalet omfattas av immunitet och privilegier. Utredningens uppdrag är att lämna förslag till den författningsreglering som krävs för att säkerställa att dessa tjänstemän kommer i åtnjutande av immunitet och privilegier i den omfattning som följer av avtalen.

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden rörande dessa frågor. Kapitlet inleds med en redogörelse för bestämmelserna i avtalen om immunitet och privilegier, avsnitt 14.2. I därpå följande avsnitt 14.3 redogörs för relevanta bestämmelser om immunitet och privilegier i svensk rätt. Avsnitt 14.4 innehåller utredningens överväganden och förslag avseende genomförande av avtalens bestämmelser om immunitet och privilegier.

Med immunitet menas bl.a. att en viss fysisk eller juridisk person inte kan stämmas eller åtalas. Immunitet utgör alltså ett processhinder. För vissa personkategorier gäller full straffrättslig immunitet, medan andra enbart åtnjuter immunitet för handlingar i tjänsten. Immunitet kan även innebära okränkbarhet för t.ex. lokaler, officiella handlingar eller korrespondens som således skyddas mot genomsökning, beslag, rekvisition och andra former av tvångsåtgärder. Begreppet privilegier står för olika förmåner, som t.ex. befrielse från skatt eller tull.

## 14.2 Bestämmelserna om immunitet och privilegier i avtalen

### 14.2.1 Bestämmelserna i huvudavtalet

Huvudavtalets bestämmelser om immunitet och privilegier finns i artikel VI.

Enligt *punkten 1* ska inresekontrollanter inte omfattas av de svenska rättsliga eller administrativa myndigheternas doms rätt när det gäller deras åtgärder i tjänsten enligt avtalet. Undantag gäller dock för tjänstemän som är svenska medborgare eller som var stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart innan de trätt i tjänst här.

Av *punkten 2* framgår att immuniteten enligt punkt 1 får upphävas av Förenta staterna skriftligen.

I *punkten 3* finns bestämmelser om möjlighet för Sverige att, i samråd med Förenta staterna, kräva att inresekontrollant som har missbrukat sin tjänsteställning lämnar landet, eller, om kontrollanten är stadigvarande bosatt i Sverige, skiljs från sin tjänst. Regleringen innebär endast en rätt för Sverige att kräva att en tjänsteman under vissa omständigheter skiljs från sin anställning. Däremot sägs ingenting om vare sig vilken stats lagstiftning som ska tillämpas vid det arbetsrättsliga förfarandet eller de närmare förutsättningarna för att kunna skilja den anställde från sin tjänst.

Inresekontrollanter ska enligt *punkten 4* åtnjuta motsvarande privilegier som medlemmar av den administrativa och tekniska personalen vid en diplomatisk beskickning åtnjuter enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961, fortsättningsvis benämnd Wienkonventionen. Undantag gäller även här för tjänstemän som är svenska medborgare eller som var stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart innan de trätt i tjänst här.

Familjemedlemmar som ingår i inresekontrollanters hushåll ska enligt *punkten 5* ha samma privilegier som familjemedlemmar som tillhör samma hushåll som medlemmar av den administrativa och tekniska personalen vid en diplomatisk beskickning åtnjuter enligt Wienkonventionen. Undantag gäller för familjemedlemmar som är svenska medborgare eller som var stadigvarande bosatta i Sverige omedelbart innan inresekontrollanten vars hushåll de tillhör trätt i tjänst här.

Officiella arkiv och handlingar, inbegripet elektroniska filer och dokument, ska enligt *punkten 6* åtnjuta okränkbarhet enligt Wienkonventionen.

*Punkten 7* innehåller bestämmelser om skyldighet för Sverige att tillhandahålla inresekontrollanter nödvändiga arbetstillstånd och identitetshandlingar. Sverige ska även ge inresekontrollanter och deras familjemedlemmar id-handlingar och i förekommande fall, dokumentation för att styrka att de är befriade från skatter och tullar i enlighet med bestämmelserna i Wienkonventionen.

Familjemedlemmar som ingår i samma hushåll som inresekontrollanter ska enligt *punkten 8* ha rätt att arbeta här. De ska även vara befriade från eventuella avgifter för arbetstillstånd och studieavgifter i Sverige.

### 14.2.2 Bestämmelserna i samarbetsavtalet

I samarbetsavtalet regleras frågor om bl.a. de behöriga myndigheternas samarbete med varandra och standarder för säkerhetskontroll. Behörig myndighet för amerikanskt vidkommande i de frågor som regleras i samarbetsavtalet är enligt artikel I Transportation Security Administration inom Department of Homeland Security. Överenskommelsen innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier för tjänstemän vid denna myndighet och eventuella andra amerikanska statsanställda som kan komma att utföra arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet.

Samarbetsavtalets bestämmelser om immunitet och privilegier finns i artikel XIV.

Punkten A innehåller en tolkningsanvisning till bestämmelserna i överenskommelsen och dess bilagor med avseende på immunitet och privilegier.

Punkten B motsvarar bestämmelsen i artikel VI.1 i huvudavtalet.

Bestämmelsen i punkten C motsvarar artikel VI.2 i huvudavtalet.

Punkterna D och E, slutligen, motsvarar bestämmelserna i artikel VI.4 respektive VI.6 i huvudavtalet.

### 14.2.3 Den närmare innebörden av bestämmelserna

Bestämmelserna i avtalen innebär i huvuddrag följande.

De amerikanska tjänstemännen ska enligt artikel VI.1 i huvudavtalet respektive artikel XIV punkten B i samarbetsavtalet åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden för handlingar i tjänsten. Immuni-

teten begränsas alltså helt till funktionärernas tjänsteutövning, jfr artikel 37.2 i Wienkonventionen.

Enligt artikel VI.4 och 5 i huvudavtalet ska inresekontrollanter och deras familjemedlemmar som tillhör deras hushåll åtnjuta samma privilegier som medlemmar av den administrativa och tekniska personalen vid en utländsk beskickning har enligt Wienkonventionen. Samma regler gäller enligt artikel XIV punkten D i samarbetsavtalet även tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet, dock inte deras medföljande familjemedlemmar. Begreppet familjemedlemmar är väletablerat och används såväl i Wienkonventionen, se t.ex. artikel 37, som i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, se t.ex. 2 §. En svensk definition av begreppet finns att läsa på regeringens hemsida.

Wienkonventionens bestämmelser om immunitet för medlemmar av den administrativa och tekniska personalen vid en utländsk beskickning finns i artikel 37.2 som hänvisar till de privilegier som anges i artiklarna 29–35 och 36.1 i konventionen. Genom artikel 29 tillförsäkras de personer som omfattas av tillämpningsområdet okränkbarhet till sin person. De får inte underkastas någon form av anhållande eller annat frihetsberövande, t.ex. gripande. I artikel 30 föreskrivs skydd för privatbostad. Regleringen innebär bl.a. att företrädare för den mottagande staten inte får bereda sig tillträde till bostaden utan den boendes medgivande. Bostaden och egendom som finns där får inte heller utsättas för t.ex. husrannsakan eller beslag. Okränkbarhet föreskrivs vidare i samma bestämmelse för handlingar, korrespondens och egendom som tillhör den som omfattas av skyddet. Regler om straffrätlig immunitet finns i artikel 31. I artikeln föreskrivs även skydd mot exekutiva åtgärder, som t.ex. utmätning. Den administrativa och tekniska personalen är enligt samma bestämmelse även befriad från den allmänna vittnesplikten, i svensk rätt reglerad genom 36 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Av reglerna följer vidare att administrativ och teknisk personal inte omfattas av den mottagande statens regler om socialförsäkring och i stor utsträckning är befriad från skatt, tull och andra pålagor, se artiklarna 33, 34 och 36.1. Skattebefrielsen omfattar dock inte alla typer av skatter – t.ex. undantas mervärdesskatt, punktskatter och inkomstskatt från anställning i den mottagande staten. Genom artikel 35 undantas berörda personkategorier från personlig prestationsskyldighet, från allmän tjänsteplikt och från militära förpliktelser.

Enligt artikel VI.8 i huvudavtalet har Sverige en skyldighet att se till att familjemedlemmar till inresekontrollanter ska ha rätt att arbeta i Sverige och vara befriade från eventuella avgifter för arbetstillstånd och studieavgift.

Noteras bör att avtalens regler om immunitet och privilegier endast gäller för fysiska personer. Några bestämmelser om motsvarande rätt för myndigheterna US Customs and Border Protection eller Transportation Security Administration som sådana finns inte.

Slutligen finns det anledning att ta upp frågan om omfattningen av de privilegier som följer av artikel VI.4 och 5 i huvudavtalet och artikel XIV D i samarbetsavtalet. I dessa bestämmelser uttrycks sambandet mellan de tillförsäkrade privilegierna och det regelverk i vilka de återfinns genom formuleringarna ”under the ...” i artikel VI.4 och i artikel XIV D i samarbetsavtalet samt genom formuleringen ”pursuant to ...” i artikel VI.5. Enligt normalt språkbruk avses alltså de privilegier som ”framgår av” eller ”anges i” Wienkonventionen. De privilegier som ska tillförsäkras inresekontrollanterna, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet är således sådana som kan utläsas av Wienkonventionens bestämmelser om administrativ och teknisk personal.

Den uppfattningen har framförts att avtalsbestämmelserna ska tolkas på ett annat, mer extensivt, sätt när det gäller de privilegier som tillkommer inresekontrollanterna och deras familjemedlemmar, men inte de tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet. Bestämmelserna skulle enligt denna alternativa tolkning innebära att inte endast de privilegier som administrativ och teknisk personal vid en utländsk beskickning har enligt Wienkonventionen ska ges inresekontrollanterna och deras familjemedlemmar. De skulle dessutom omfattas av vissa privilegier för administrativ och teknisk personal i deras egenskap av utsänd personal som inte omnämns i Wienkonventionen, men som följer av andra bestämmelser i svensk rätt.

I avsnitt 4.3 har utredningen redovisat de internationella principer som gäller för tolkning av internationella överenskommelser och hur utredningen tillämpat dem. Utredningen har inte haft tillgång till underlag som visar att parternas gemensamma avsikt varit en annan än den som kommer till uttryck i avtalstexten. Till detta kommer att den alternativa tolkningen skulle innebära att olika privilegier skulle komma att gälla för inresekontrollanterna och de tjänstemän som ut-

för arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet och detta trots att deras anknytning till Wienkonventionens bestämmelser i båda fallen anges på samma sätt, genom begreppet ”under the”. Om en sådan skillnad mellan de båda grupperna varit avsedd, har den i vart fall inte kommit till uttryck i avtalet. Utredningen lägger därför parternas avsikt, såsom den får anses komma till uttryck i avtalstexten, till grund för förslagen om genomförande.

De bedömningar som utredningen redovisar torde påverkas i följande avseenden om den alternativa tolkningen skulle tillämpas i stället. Enligt utredningens bedömning kan inresekontrollanterna och deras familjemedlemmar, om inga författningsändringar föreslås, komma att folkbokföras i Sverige, se avsnitt 14.4.6. Som en följd av detta är dessa familjemedlemmar berättigade till kostnadsfri grundskole- och gymnasieutbildning, se avsnitt 14.4.7. Vidare omfattas, enligt utredningens bedömning, kontrollanter och deras familjemedlemmar av reglerna om arbetstillstånd, se avsnitt 14.4.5. En tolkning som innebär att inresekontrollanterna och deras familjemedlemmar dessutom ska omfattas av de privilegier som denna kategori har som utsänd personal enligt övrig svensk lagstiftning, skulle medföra att de inte ska folkbokföras i Sverige och möjligen även undantas från kravet på arbetstillstånd. Som en följd av att de inte ska folkbokföras här skulle medföljande familjemedlemmar inte ha rätt till grundskole- och gymnasieutbildning i Sverige.

Vissa privilegier, såsom rätten till avgiftsfri högskoleutbildning här, är inte beroende av hur artiklarna VI.4 och VI.5 tolkas, se avsnitt 14.4.7. Detsamma gäller frågan om tilldelning av skyltar för diplomatfordon. Även befogenheten för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) att besluta om uppehålls- och arbetstillstånd samt att utfärda legitimationshandlingar saknar direkt samband med denna tolkningsfråga, se avsnitt 14.4.8.

### **14.3 Bestämmelser om immunitet och privilegier i svensk rätt**

Frågor om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ regleras i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

I 2 § föreskrivs att främmande stats beskickning och beskickningsmedlemmar jämte deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer åtnjuter immunitet och privilegier enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser.

Av bestämmelsen i 4 § framgår att det för organ som anges i en bilaga till lagen och personer med anknytning till sådana organ gäller immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige. Bilagan, som är utformad som en tabell, redovisar vilket organ och vilka personkretsar som omfattas samt vilket avtal som innehåller de materiella bestämmelserna. För att en organisation och dess personal ska komma i åtnjutande av immunitet och privilegier enligt ett avtal behöver alltså bilagan kompletteras så att den även omfattar organisationen och dess personal. Immuniteten och privilegierna gäller i den utsträckning som framgår av avtalet.

Förutsättningen för att bestämmelser om immunitet och privilegier enligt en internationell överenskommelse ska kunna regleras i 4 § och föras in i bilagan till lagen är dels att det är fråga om en internationell organisation, dels att det aktuella avtalet är i kraft i förhållande till Sverige. Bestämmelser om immunitet och privilegier som har överenskommit i icke folkrättsligt bindande avtal eller i avtal som inte har anknytning till en internationell organisation har införts i lagen genom separata bestämmelser.

I vissa fall beror alltså särregleringen på att överenskommelsen inte är knuten till ett internationellt organ i den mening som avses i 4 §. I andra fall beror det på att överenskommelsen inte är folkrättsligt bindande och sålunda inte är i kraft i förhållande till Sverige. Som exempel kan nämnas den immunitet som en främmande stats observatörer, inspektörer och medlemmar av en utvärderingsgrupp som utövar uppdrag som avses i det s.k. Wiendokumentet och deras medföljande familjemedlemmar åtnjuter enligt 2 a §. Eftersom utvärderingsgruppen inte är baserad på en traktat i folkrättslig mening som faller in under 4 §, har alltså reglerna tagits in i en särskild bestämmelse i lagen. På motsvarande sätt har reglerna om immunitet och privilegier avseende personal i den internationella arbetsgruppen för globala gemensamma nyttigheter, som inte ansetts utgöra en internationell organisation i den mening som avses i 4 §, tagits in i en separat bestämmelse i lagen, 4 a §.

Specialregler om immunitet och privilegier finns i en rad andra författningar, t.ex. på tull- och skatteområdet.

## 14.4 Genomförande av avtalen i denna del

### 14.4.1 Lagen om immunitet och privilegier i vissa fall

**Utredningens förslag:** För tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet, deras familjemedlemmar som tillhör deras hushåll, och tjänstemän som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet ska immunitet och privilegier gälla i den utsträckning som anges i avtalen om amerikansk inresekontroll.

Officiella arkiv och handlingar, inbegripet elektroniska filer och dokument som tjänstemän som utför inresekontroll använder när de arbetar i kontrollområdet på Arlanda flygplats ska åtnjuta okränkbarhet i den omfattning som följer av avtalen. Detsamma ska gälla sådana arkiv och handlingar som tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet använder i samband med samarbetsavtalet.

Bestämmelser om detta ska tas in i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

För att amerikanska tjänstemän, deras familjemedlemmar och de officiella arkiv och handlingar som förekommer i verksamheten enligt avtalen ska komma i åtnjutande av immunitet, privilegier respektive okränkbarhet enligt vad som föreskrivs i avtalen, behöver lagen om immunitet och privilegier i vissa fall kompletteras så att den omfattar även nämnda kategorier av personer respektive handlingar.

Som framgått tidigare åtnjuter enligt 4 § vissa i en bilaga till lagen angivna organ och personer med anknytning till internationella organ immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige.

En förutsättning för att bestämmelserna om immunitet enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ska kunna föras in i bilagan är att det är fråga om personal knutna till en internationell organisation. Varken US Customs and Border Protection eller Transportation Security Administration utgör emellertid någon internationell organisation i den mening som avses i 4 § i lagen om immunitet och pri-



vilegier i vissa fall. Utredningen föreslår därför att en ny paragraf införs i lagen, som innebär att inresekontrollanter, familjemedlemmar som ingår i deras hushåll, samt tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet ska omfattas av immunitet och privilegier i den omfattning som följer av avtalen. I samma paragraf ska anges att de officiella handlingar m.m. som inresekontrollanter och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet använder när de arbetar i kontrollområdet på Arlanda flygplats respektive utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet, ska omfattas av okränkbarhet i den omfattning som följer av dessa avtal.

Utredningen föreslår alltså att avtalsåtagandena om immunitet och privilegier genomförs genom en ny paragraf i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Genom den föreslagna bestämmelsen uppkommer rätt till den immunitet och de privilegier som följer av avtalen. Därutöver kan det i vissa fall krävas en reglering av *hur* privilegierna ska uppnås. Vissa bestämmelser i annan lagstiftning kan alltså behöva införas för att möjliggöra tillämpningen av avtalet vad gäller immunitet och privilegier. Utredningens överväganden om och förslag till sådana bestämmelser redovisas i avsnitten 14.4.2–14.4.8.

#### 14.4.2 Socialförsäkring

**Utredningens bedömning:** Amerikanska tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt avtalen omfattas inte av svensk socialförsäkring. Några lagstiftningsåtgärder behöver inte vidtas i denna del.

**Utredningens förslag:** Familjemedlemmar till tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll enligt huvudavtalet och som hör till deras hushåll, ska anses vara bosatta respektive arbeta i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av avtalen. Bestämmelser om detta ska tas in i socialförsäkringsbalken.

Inresekontrollanter, deras medföljande familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet är, genom hänvisningen i avtalen till bestämmelserna i Wienkonventionen, undantagna från svensk socialförsäkring, se artiklarna 37.2 och 33 i konventionen. Tjänstemän och familjemedlemmar som är svenska medborgare eller som varit stadigvarande bosatta i Sverige när an-

ställningen påbörjats omfattas dock enligt avtalet av svensk socialförsäkring.

Socialförsäkringsförmånerna är i svensk rätt grundade på antingen bosättning, s.k. bosättningsbaserade förmåner, eller arbete i Sverige, s.k. arbetsbaserade förmåner. Enligt 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet. I 6 kap. 2 § samma balk föreskrivs att med arbete i Sverige avses förvärvsarbete i verksamhet här i landet.

I 5 kap. 4 § andra stycket socialförsäkringsbalken föreskrivs att när en annan stat som arbetsgivare sänder en person till Sverige för arbete för arbetsgivarens räkning, ska den personen inte anses vara bosatt här i landet. Inte heller ska det arbete som han eller hon utför för den utsändande arbetsgivarens räkning anses som arbete i Sverige, se 6 kap. 4 § socialförsäkringsbalken. Det torde inte råda något tvivel om att amerikanska tjänstemän som kommer att utföra arbetsuppgifter enligt avtalen kommer att vara anställda av den amerikanska staten. De amerikanska tjänstemännen kommer därmed att vara undantagna från svensk socialförsäkring utan att det behöver vidtas några lagstiftningsåtgärder.

Mostvarande bestämmelser för utländska statsanställdas medföljande familjemedlemmar finns i 5 kap. 8 § socialförsäkringsbalken, vad gäller bosättning. Av bestämmelsen följer att medföljande make och minderåriga barn till personer som avses i bl.a. 5 kap. 4 § inte ska anses vara bosatta i Sverige i den mening som avses i socialförsäkringsbalken. Med make likställs i bestämmelsen den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn.

Begreppet familjemedlemmar enligt bestämmelsen omfattar en snävare personkrets än vad som får anses omfattas av samma begrepp enligt bestämmelserna om privilegier i avtalen om amerikansk inresekontroll. Enligt utredningens bedömning ska i socialförsäkringsbalken, i syfte att säkerställa att medföljande familjemedlemmar till inresekontrollanter undantas från bosättningsbaserade förmåner enligt svensk socialförsäkring, införas en ny bestämmelse. Av bestämmelsen bör framgå att medföljande familjemedlemmar till inresekontrollanter ska anses vara bosatta i Sverige endast i den mån det är förenligt med huvudavtalet.

I 5 kap. 5 § socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om bosättningskravet vad gäller utländska diplomater m.m. och personer som på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Den senare kategorin av personer ska anses vara bosatt i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen. Bestämmelsen innebär att personernas immunitet mot svensk socialförsäkring i princip styrs av den stadga eller avtal som styr personkategorins verksamhet i Sverige. På motsvarande sätt anses enligt 6 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, ett sådant arbete som medför att en person på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall som arbete i Sverige endast om det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen.

Mot bakgrund av den lagtekniska lösning som valts vad gäller diplomater och personer som är knutna till internationella organisationer, framstår det som motiverat att i socialförsäkringsbalken även ange det undantag från svensk socialförsäkring som avtalens bestämmelser innebär för inresekontrollanternas medföljande familjemedlemmar. I socialförsäkringsbalken bör således införas en ny bestämmelse med innebörden att inresekontrollanternas medföljande familjemedlemmar ska anses arbeta i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av avtalen om amerikansk inresekontroll.

### 14.4.3 Skattefrihet

**Utredningens bedömning:** Åtagandena i avtalet om privilegier i fråga om skatt genomförs genom den föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Behov av ytterligare lagstiftning finns inte.

Amerikanska tjänstemän och i förekommande fall, deras medföljande familjemedlemmar ges enligt avtalen skatteprivilegier motsvarande de som enligt Wienkonventionen ges till administrativ och teknisk personal vid diplomatiska beskickningar.

Som huvudregel gäller enligt artikel 34 i Wienkonventionen att administrativ och teknisk personal ska vara befriad från alla statliga, regionala eller kommunala skatter och pålagor, vare sig de avser person eller egendom. Från skattebefrielsen undantas dock vissa typer av skatter, bl.a. indirekta skatter som är inräknade i varors och tjänsters pris, fastighetsskatt och inkomstskatt från anställning i den mottagande staten.

Utredningen bedömer att den föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, se avsnitt 14.4.1, är tillräcklig för att berörda personkategorier ska komma i åtnjutande av skattebefrielse enligt avtalen. Några lagstiftningsåtgärder utöver den föreslagna bestämmelsen behövs alltså inte.

Det bör noteras att undantaget från skattebefrielsen för inkomstskatt från anställning i den mottagande staten innebär att inresekontrollanters medflyttande familjemedlemmar, som skaffar sig anställning hos arbetsgivare i Sverige, kommer att vara skattskyldiga i Sverige för inkomster från sådan anställning.

#### 14.4.4 Tullfrihet

**Utredningens förslag:** I lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. ska införas en ny bestämmelse med innebörden att tullfrihet gäller för varor som deklarerats för övergång till fri omsättning för tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet, deras medföljande familjemedlemmar som tillhör dessa personers hushåll, och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet i den utsträckning som följer av avtalen.

Genom hänvisningen i avtalet till Wienkonventionen ska inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet vara befriade från bl.a. tullar.

Den svenska lagstiftningen om tull och tullfrihet bygger på EU-bestämmelser och avvikelser måste vara tillåtna enligt unionsrätten. Bestämmelser om tullfrihet finns i rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättande av ett gemenskapssystem för tullbefrielse. I artikel 128.1 punkten b anges att ingenting i förordningen ska hindra medlemsstaterna från att bevilja befrielse från tull enligt sedvanliga privilegier som beviljas på

grund av internationella överenskommelser eller överenskommelser om högkvarter, i vilka antingen ett tredjeland eller en internationell organisation är avtalslutande part. Medlemsstaten ska enligt artikel 129, till kommissionen anmäla de tullbestämmelser som följer av överenskommelsen. Det finns alltså stöd i EU-rätten för att utsträcka tullfriheten till att avse tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt avtalen och i förekommande fall medföljande familjemedlemmar till dessa personer.

I lagen om tullfrihet m.m. finns redan bestämmelser om tullfrihet där unionsrätten inte hindrar att tullfrihet i vissa fall regleras av nationella bestämmelser. I 4 § första stycket anges tullfrihet för varor som förtullas för bl.a. en främmande stats beskickning. Andra stycket reglerar tullfrihet för varor som förtullas för en internationell organisation eller en person som är knuten till en sådan organisation, om organisationen eller personen är upptagen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I tredje stycket föreskrivs tullfrihet enligt villkor i avtal som är i kraft i förhållande till Sverige för varor som förtullas för en främmande stats styrka eller dess personal, som befinner sig i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Amerikanska tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt avtalen om amerikansk inresekontroll kan inte anses tillhöra någon internationell organisation i den mening som avses i andra stycket i bestämmelsen i 4 §. Däremot grundas nämnda personkategoriers verksamhet i Sverige på villkor i ett avtal som är i kraft i förhållande till Sverige i den mening som avses i tredje stycket. En ny bestämmelse om detta bör införas i lagen om tullfrihet m.m. Av redaktionella skäl bör bestämmelsen införas som en ny paragraf och inte som en ny punkt i 4 § tredje stycket.

#### 14.4.5 Uppehålls- och arbetstillstånd

**Utredningens bedömning:** Tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet, deras familjemedlemmar, och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet behöver uppehållstillstånd för sin vistelse här. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja samtliga tre nu berörda personkategorier uppehållstillstånd i den omfattning som behövs.

Inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet omfattas av bestämmelserna om arbetstillstånd i utlänningslagstiftningen. De behöver således arbetstillstånd för att arbeta här. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja dessa personkategorier arbetstillstånd i den omfattning som behövs.

Det finns därför inget behov av lagstiftning för att uppfylla huvudavtalet i dessa delar.

Enligt huvudavtalet är familjemedlemmar som ingår i samma hushåll som amerikanska tjänstemän som utför inresekontroll befriade från skyldigheten att betala avgift för arbetstillstånd. Denna avgiftsbefrielse genomförs genom den föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Behov av ytterligare lagstiftning finns inte.

#### Frågan om tillstånd

Uppehållstillstånd är enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Arbetstillstånd är enligt 2 kap. 7 § samma lag ett tillstånd att arbeta i Sverige. Enligt bestämmelsen ska en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha arbetstillstånd.

Enligt 2 kap. 10 § första stycket utlänningslagen tillämpas bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte för diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och främmande staters kurirer. I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall föreskrivs i bestämmelsens

tredje stycke att de inskränkningar som följer av den lagen ska iaktas. I den mån annat inte följer av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall är alltså utlänningslagens bestämmelser fullt ut tillämpliga på de personkategorier som anges i tredje stycket.

När det gäller kravet på *uppehållstillstånd* för de tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet innehåller detta avtal inga särskilda bestämmelser. Detsamma gäller för dessa tjänstemäns familjemedlemmar, liksom för de tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet. Dessa grupper omfattas således av bestämmelserna om uppehållstillstånd i utlänningslagstiftningen. Denna lagstiftning innehåller inga undantag från kravet på sådant tillstånd för vistelsen i Sverige i dessa fall. Detta innebär att 2 kap. 5 § utlänningslagen, där det stadgas krav på uppehållstillstånd för att vistas i Sverige i mer än tre månader, kommer att gälla fullt ut för dem. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja samtliga tre nu berörda personkategorier uppehållstillstånd i den omfattning som behövs.

Det finns därför inget behov av lagstiftning om uppehållstillstånd för att uppfylla huvudavtalet i dessa delar.

När det gäller beräkningen av den uppehållstillståndsfria tiden om tre månader behöver följande beaktas. Enligt 4 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) räknas den tid av tre månader under vilken en utlänningslagstiftning inte behöver ha uppehållstillstånd vid vistelse i Sverige, s.k. uppehållstillståndsfri tid, från den tidpunkt då utlänningslagstiftningen reste in i Sverige eller in i en annan Schengenstat. Av samma bestämmelse följer att tiden för vistelse under någon tid i Sverige eller i en annan Schengenstat före inresan i Sverige ska räknas in i den uppehållstillståndsfria tiden. Den sammanlagda vistelsen inom Schengenområdet får inte överstiga tre månader under en period av sex månader räknat från första inresedag.

I fråga om *arbetstillstånd* anges i huvudavtalet att Sverige utan dröjsmål ska ge inresekontrollanter arbetstillstånd. Det föreskrivs även att inresekontrollanternas familjemedlemmar ska ha rätt att arbeta här och vara undantagna från eventuella avgifter för arbetstillstånd. Utredningen bedömer att skrivningarna i avtalet inte kan tolkas på annat sätt än att avsikten är att reglerna om sådana tillstånd ska vara tillämpliga på inresekontrollanter och deras familjemedlemmar. En sådan tolkning stämmer också väl överens med hur regelverket är utformat på detta område. Undantagen från kravet på

arbetstillstånd är få och är, när de förekommer, som regel begränsade till arbete under några månader, se främst 2 kap. 8 c § utlänningslagen och 5 kap. 2 § utlänningsförordningen.

En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver enligt 2 kap. 8 c § 3 utlänningslagen inte ha arbetstillstånd. De amerikanska tjänstemännen kommer, såsom redovisats att behöva tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige. Detsamma gäller för inresekontrollanternas medföljande familjemedlemmar. Därmed omfattas de som utgångspunkt av kravet på arbetstillstånd i Sverige.

Enligt 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen får arbetstillstånd ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land. Såsom redovisats gäller enligt huvudavtalet att Sverige utan dröjsmål ska ge inresekontrollanter arbetstillstånd och att inresekontrollanternas familjemedlemmar ska ha rätt att arbeta här. Detta innebär att inresekontrollanter och deras medföljande familjemedlemmar kommer att kunna meddelas arbetstillstånd i Sverige med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen under förutsättning att eventuella övriga villkor är uppfyllda. Några lagstiftningsåtgärder bedöms alltså inte vara nödvändiga i denna del.

När det gäller de tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet innehåller huvudavtalet inga särskilda bestämmelser om arbetstillstånd. De omfattas således av bestämmelserna om arbetstillstånd i utlänningslagstiftningen. Gällande bestämmelser torde ge stöd för att bevilja även dessa tjänstemän arbetstillstånd i den omfattning som behövs.

Det finns därför inget behov av lagstiftning om arbetstillstånd för att uppfylla huvudavtalet i dessa delar.

Enligt 4 kap. 20 § första stycket utlänningsförordningen ska en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till och utredas av en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där utlänningen annars är stadigvarande bosatt. En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges enligt andra stycket i samma bestämmelse in till Migrationsverket. Utrikesdepartementet har enligt 4 kap. 26 § möjlighet att meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får ges in till och utredas av en annan myndighet än som föreskrivs i 20 § första stycket. Motsvarande bestämmelser



för arbetstillstånd finns i 5 kap. 8 § första stycket och 5 kap. 14 § utlänningsförordningen.

### Frågan om avgift för tillståndet

Enligt 8 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen ska, som huvudregel, avgift tas ut för prövning av ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I andra stycket 6 finns ett undantag för utläningar som avses i 2 kap. 10 § utlänningslagen. I denna senare bestämmelse avses bl.a. diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulerlära tjänstemän.

I fråga om andra utläningar än de som anges i första stycket i 2 kap. 10 § utlänningslagen som är berättigade till förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska enligt tredje stycket de inskränkningar iaktas som följer av den lagen. I den mån annat inte följer av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall är alltså utlänningslagens bestämmelser fullt ut tillämpliga på de personkategorier som anges i tredje stycket.

Av den av utredningen föreslagna bestämmelsen i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall följer att immunitet och privilegier ska tillkomma inresekontrollanter och deras familjemedlemmar i den utsträckning som följer av avtalen om amerikansk inresekontroll. Av avtalen följer i sin tur att inresekontrollanters familjemedlemmar som ingår i deras hushåll ska vara undantagna från avgift för arbetstillstånd. Familjemedlemmar till inresekontrollanter är därmed befriade från avgift för arbetstillstånd. Några lagstiftningsåtgärder för att Sverige ska uppfylla denna avtalsförpliktelse är alltså inte nödvändiga.

Avtalen innehåller inga bestämmelser om avgiftsbefrielse för de uppehålls- och arbetstillstånd som de amerikanska tjänstemännen behöver. Detsamma gäller för de uppehållstillstånd som de medföljande familjemedlemmarna kommer att behöva.

### 14.4.6 Folkbokföring

**Utredningens bedömning:** Inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet kommer att folkbokföras i Sverige om de uppfyller de allmänna kraven i 3 § folkbokföringslagen (1991:481).

I 3 § folkbokföringslagen anges när folkbokföring ska ske i Sverige. Enligt bestämmelsen ska den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige folkbokföras. En person anses enligt bestämmelsen bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska enligt bestämmelsen folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här.

En person ska enligt andra stycket i samma bestämmelse anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.

Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört ska enligt bestämmelsens tredje stycke folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som sägs i första stycket.

Undantag från första–tredje styckena finns i 4 och 5 §§.

Enligt 4 § första stycket får en utlänning som måste ha uppehålls rätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.

I 5 § första stycket föreskrivs undantag från folkbokföring för personer som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning, samt deras familjemedlemmar.

Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska den som omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall och har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning, folkbokföras endast om han eller hon är svensk medborgare eller, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra det inter-

nationella organet. Detta gäller enligt bestämmelsen även en sådan persons familjemedlem.

Det kan antas att inresekontrollanter och deras medflyttande familjemedlemmar som tillhör samma hushåll i många fall kommer att uppfylla huvudregeln i 3 § folkbokföringslagen för att anses vara bosatta i Sverige. Med hänsyn till arbetsuppgifternas art kommer det däremot troligen att höra till ovanligheterna att de tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet kommer att uppfylla huvudregeln.

Som det har konstaterats i föregående avsnitt kommer inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet att behöva och att få uppehållstillstånd för att vistas i Sverige. Detta innebär att undantaget från folkbokföring enligt 4 § inte är tillämpligt på dessa personer.

Nämnda personkategorier omfattas inte heller av undantaget i 5 § folkbokföringslagen.

Det finns ingenting i avtalen som talar för att parterna avsett att införa något undantag från folkbokföring för nämnda personkategorier.

Det sagda innebär att inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet kommer att folkbokföras i Sverige om de uppfyller de allmänna kraven i 3 § folkbokföringslagen.

#### 14.4.7 Utbildning

**Utredningens bedömning:** Familjemedlemmar som tillhör samma hushåll som tjänstemän som utför inresekontroll enligt huvudavtalet kommer att kunna delta i avgiftsfri utbildning på grund-, gymnasie- och högskolenivå i Sverige, som det föreskrivs i avtalen, utan att det införs några särskilda bestämmelser om detta.

Familjemedlemmar som ingår i samma hushåll som inresekontrollanter ska enligt artikel VI.8 vara befriade från eventuella studieavgifter i Sverige. Detta får anses innebära rätt till gratis utbildning i Sverige.

## Grundskole- och gymnasieutbildning

Som det har framgått i avsnitt 14.4.6 kommer inresekontrollanters medflyttade familjemedlemmar att folkbokföras i Sverige.

Barn som är bosatta i Sverige har enligt 7 kap. 2 § skollagen (2010:800) skolplikt. Enligt 29 kap. 2 § skollagen avses med bosatt i landet den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. I 7 kap. 3 § skollagen anges, med hänvisning till 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen, att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Av 7 kap. 2 § tredje stycket samt 11 och 15 §§ skollagen följer även en viss rätt till utbildning utöver skolplikten.

Gymnasieskolan ska enligt 15 kap. 5 § första stycket skollagen vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år eller, i vissa fall, 21 år. Bestämmelserna om gymnasieskolan gäller enligt fjärde stycket i samma bestämmelse bara för ungdomar som är bosatta i landet. Vad gäller kravet på bosättning hänvisas i bestämmelsen till bl.a. bestämmelsen i 29 kap. 2 § där det, som ovan redovisats, som huvudregel ställs krav på folkbokföring i Sverige.

Utbildningen i såväl grund- som i gymnasieskolan är enligt 10 kap. 10 § respektive 15 kap. 17 § skollagen avgiftsfri. Medflyttande barn till inresekontrollanter kommer därför att kunna delta i avgiftsfri grundskole- och gymnasieutbildning i Sverige utan att det införs några bestämmelser om detta.

## Högskoleutbildning

Utbildning på universitet och högskola är enligt 4 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får enligt tredje stycket i samma bestämmelse meddela föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i någon EU-stat eller Schweiz. Närmare bestämmelser har meddelats i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och

högskolor. Som huvudregel gäller enligt förordningen att högskolan ska ta ut anmälnings- och studieavgift från studenter som inte är medborgare i någon EU-stat eller Schweiz. Från denna huvudregel finns ett antal undantag. Avgift ska inte tas ut av bl.a. tredjelandsmedborgare som vid tidpunkten för anmälan har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller av andra skäl än studier har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige.

I avsnitt 14.4.5 har redovisats att 2 kap. 5 § utlänningslagen, där det stadgas krav på uppehållstillstånd för att vistas i Sverige i mer än tre månader, kommer att gälla fullt ut för inresekontrollanternas familjemedlemmar.

Denna skyldighet att ha uppehållstillstånd medför att de omfattas av undantaget i förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor. De är således befriade från skyldigheten att betala anmälnings- och studieavgift vid universitet och högskolor i Sverige. Föreskrifterna i avtalen om befrielse från studieavgifter kräver således inte några särskilda författningsregler.

#### 14.4.8 Legitimationshandlingar

**Utredningens bedömning:** Några särskilda föreskrifter om utfärdande av legitimations- och andra nödvändiga handlingar för inresekontrollanter, deras medföljande familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet behöver inte införas.

I artikel VI.7 föreskrivs att Sverige ska ge inresekontrollanter de legitimationshandlingar som de behöver för att kunna identifiera sig som amerikanska tjänstemän. Sverige ska även förse inresekontrollanter, deras medföljande familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet med legitimations- och andra handlingar som behövs för att de ska kunna utnyttja sina privilegier i fråga om skatter och tullar.

Enligt 1 § förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskicksningspersonal m.m. får regeringskansliet för vissa närmare angivna ändamål föra ett personregister över de personer som omfattas eller har omfattats av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

De personkategorier som bestämmelserna om legitimationshandlingar tar sikte på kommer genom den av utredningen föreslagna bestämmelsen att omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Utrikesdepartementet kommer därför enligt nämnda förordning att kunna föra register över dessa personer för användning för de i förordningen angivna ändamålen. Utrikesdepartementet kommer således att vara den myndighet som har den övergripande kontrollen över de personer som vistas i Sverige i anledning av avtalen. Det är därför en rationell lösning att detta departement även ska kunna utfärda nödvändiga legitimations- och andra handlingar för personerna i fråga.

Utrikesdepartementet bör kunna göra detta enligt samma rutiner som gäller för utfärdande av liknande handlingar för andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Stöd för denna befogenhet torde finnas i 30 § regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet, UF 2016:1. Några särskilda bestämmelser om detta behöver därför inte införas.

#### **14.4.9 Privilegier som följer av praxis**

Enligt vad som redovisats till utredningen kan det finnas privilegier som enligt praxis i Sverige ges till den som omfattas av de aktuella bestämmelserna i Wienkonventionen. Av uppenbara skäl kan dessa privilegier inte bli föremål för något förslag om lagstiftning från utredningen. Det är en fråga för den behöriga beslutande myndigheten att pröva frågan om även inresekontrollanter och deras familjemedlemmar samt tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet ska omfattas av denna praxis.

# 15 Migrationsrelaterade frågor

## 15.1 Allmänna utgångspunkter

### 15.1.1 Uppdraget i denna del

Om tredjelandsmedborgare som nekas inresa till Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats söker asyl i Sverige, kan det uppstå vissa konsekvenser när det gäller ansvaret för dessa personer. Enligt direktiven, s. 4, ska utredningen analysera de praktiska konsekvenserna av detta för berörda myndigheter som har till uppgift att hantera asylprövning, mottagande och återvändande.

Avtalet innehåller ingen särskild reglering i dessa avseenden. Där- emot innehåller artikel IX, som styr kostnadsfördelningen mellan staterna, en bestämmelse i punkten f som har anknytning till frågan. Enligt bestämmelsen ska Förenta staterna inte ansvara för några kostnader för transitresenärer som nekas avresa mot Förenta staterna och som måste skickas tillbaka till sin avreseort eller till det land de är medborgare eller invånare i.

Av artikel IV.3 k framgår att Förenta staterna har rätt att neka resenärer tillträde, eller på annat sätt förhindra ombordstigning på ett flygplan, i enlighet med Förenta staternas lagstiftning. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en resenär ska beviljas inresa till Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen styrs således helt av amerikansk lagstiftning och redovisas inte i avtalen.

### 15.1.2 Närmare om frågeställningen

Av protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens stater, som är fogat till EU-fördraget, följer att EU-medborgare som regel inte kan få asyl i en EU-stat. Medlemstaterna inom EU ska nämligen

enligt protokollet betrakta varandra som rättsstater och som tillräckligt säkra för medborgarna.

Som utgångspunkt gäller alltså frågan vilket ansvar Sverige har för tredjelandsmedborgare som, efter att ha nekats inresa till Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats, söker asyl i det tilltänkta transitlandet Sverige.

Två typfall kan urskiljas. Tredjelandsmedborgaren som söker asyl kan för det första ha rest in till Sverige och därefter sökt genomgå amerikansk inresekontroll här. Det kan som ett andra typfall röra sig om tredjelandsmedborgare som har mellanlandat i Sverige och enbart passerar genom transitområdet på flygplatsen för att resa vidare. Vanligtvis anses en sådan transitresenär i juridisk mening inte ha passerat in på Sveriges territorium, se SOU 2006:61, s. 53.

I båda dessa fall blir frågan hur ansvariga svenska myndigheter ska hantera asylsökanden vad gäller mottagande, asylprövning och återvändande och om det finns anledning att anta att hanteringen förändras när den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige införs.

I detta kapitel görs först en översiktlig presentation av relevanta EU-rättsliga och svenska bestämmelser, avsnitt 15.2. Efter denna presentation följer i avsnitt 15.3 en kort beskrivning av rutinerna för hanteringen av asylsökningar och asylsökanden på svenska flygplatser där internationell trafik förekommer. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig, utan är endast avsedd att utgöra en bakgrund till analysen. Utredningens analys presenteras i kapitlets avslutande del, avsnitt 15.4.

## **15.2 Den rättsliga bakgrunden**

### **15.2.1 Ansvariga myndigheter**

Gränskontrollen i Sverige utförs av Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Polismyndigheten har huvudansvaret för personkontroll i samband med inresa och utresa. Enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket bistå Polismyndigheten vid sådan kontroll.

Polismyndigheten har alltså det primära ansvaret för kontrollen av personer enligt gränskodexen. I 10 kap. 13 och 14 §§ utlänningslagen anges i vilka situationer Polismyndigheten och Migrationsver-



ket är handläggande myndighet och därmed behörig att besluta om tvångsmedel i ett utlänningsärende. Polismyndigheten är enligt 13 § första stycket 1 handläggande myndighet från det att en utlänning begär att få resa in i landet och till dess att ett ärende som ska prövas av Migrationsverket tas emot av verket eller utlänningen lämnat landet.

Migrationsverket är enligt 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar.

Kommunerna har en central roll för nyanländas etablering bl.a. genom ansvaret för bostadsförsörjning, vuxenutbildning, samhällsorientering samt insatser för barn och ungdomar, se bl.a. lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

## 15.2.2 Översiktligt om det EU-rättsliga regelverket

### Schengen

Den svenska regleringen om gränspassage, uppehåll, visering och asyl bygger till övervägande del på EU-rätten.

Den fria rörligheten för personer och EU:s gemensamma migrationspolitik har sin grund i Schengenavtalet som ingicks 1985 som ett mellanstatligt avtal. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, kallad Schengenkonventionen, med bestämmelser om dels praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av personkontrollerna vid de inre gränserna, dels andra samarbetsåtgärder. Sverige anslöt sig till konventionen i december 1996 och deltar sedan den 25 mars 2001 fullt ut i samarbetet.

Schengenregelverket om fri rörlighet för personer införlivades med EU-rätten 1999.

Samarbetet innebär att personkontrollerna vid gränserna mellan länderna som deltar har tagits bort och att människor kan röra sig fritt inom det som kallas Schengenområdet. Detta gäller oavsett om resenären är medborgare i ett Schengenland eller inte. Även tredjelandsmedborgare omfattas alltså av den fria rörligheten så länge de kommit in i unionen på ett lagligt sätt antingen från ett viseringsfritt

tredje land eller med en enhetlig visering, dvs. en visering som gäller inom samtliga medlemsstaters territorium.

Samtidigt som Schengensamarbetet främjar den fria rörligheten för personer, är det även avsett att stärka åtgärderna mot internationell kriminalitet och olaglig invandring. Den fria rörligheten främjas genom att personer som lagligen vistas i Schengenområdet inte behöver genomgå några personkontroller vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna. Den fria rörligheten för personer ska dock inte leda till ökad internationell brottslighet och olaglig invandring. Därför innefattar Schengensamarbetet ett antal olika kompensatoriska åtgärder i form av bl.a. polisiärt och rättsligt samarbete samt regler om transportörsansvar.

### Viserings- och gränskodexen

Många av Schengenbestämmelserna om bl.a. visering och gränser har succesivt blivit ersatta av nya EU-rättsakter.

De grundläggande EU-rättsliga bestämmelserna om viseringar i Schengenkonventionen som avser kortare vistelser har upphävts genom *EU:s viseringskodex*, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar. Schengenkonventionens bestämmelser om passerande av de inre och de yttre gränserna har upphävts genom *EU:s gränskodex*, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer. Genom gränskodexen har införts ett gemensamt regelverk för passage av yttre gränser och säkerställts att det inte förekommer någon gränskontroll av personer när de passerar inre gränser. I gränskodexen anges bl.a. vilka inresevillkor som gäller för tredjelandsmedborgare för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader under en sexmånadersperiod.

Både gräns- och viseringskodexen är direkt tillämpliga i Sverige och kompletteras av nationella regler i utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97) som inte får avvika från eller reglera samma förhållande som kodexen.

## Transportörsansvaret

Schengenkonventionen och rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet innehåller bestämmelser om det s.k. transportörsansvaret. Reglerna innebär i korthet att transportörer är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att utlänningar har nödvändiga dokument för inresa till Schengenområdet.

### 15.2.3 Närmare om regelverket

#### Visering

Schengenländernas viseringar gäller normalt för hela Schengenområdet. Med en Schengenvisering kan en tredjelandsmedborgare resa in i ett Schengenland och sedan fritt resa omkring i hela Schengenområdet. Schengenviseringar regleras uteslutande i viseringskodexen.

Med visering avses enligt artikel 2.1 i viseringskodexen ett tillstånd som utfärdas av en medlemsstat för transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresa till medlemsstaternas territorium. Visering för flygplatstransitering är enligt artikel 2.5 en visering som är giltig för transitering genom de internationella transitområdena på en eller flera av medlemsstaternas flygplatser. En sådan visering ger en utlänning som är skyldig att inneha transitvisering rätt att uppehålla sig i det internationella transitområdet på en flygplats under en mellanlandning vid en internationell flygning, men tillåter inte inresa i landet.

Grundläggande bestämmelser om visering för flygplatstransitering anges i artikel 3 i viseringskodexen. Det föreskrivs inledningsvis att medborgare i de tredjeländer som finns förtecknade i en bilaga till kodexen är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering när de transiterar genom det internationella transitområdet på flygplatser på medlemsstaternas territorium. Medborgare i länder som inte finns upptagna i bilagan kan alltså vistas inom transitområdet utan visering. I kodexen föreskrivs också att vissa personkategorier ska vara undantagna från skyldigheten att inneha sådan visering. Det rör sig bl.a. om personer som innehar en giltig enhetlig visering, nationell

visering för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd utfärdat av en medlemsstat.

För vistelser i Sverige som överstiger tre månader kan utlänningen ansöka om en nationell visering. En sådan visering beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Sådana viseringar omfattas inte av viseringskodexen. Grunderna för beviljande av nationella viseringar regleras i 3 kap. 4 § utlänningslagen. För att beviljas en nationell visering krävs det enligt bestämmelsen särskilda skäl. Det kan t.ex. röra sig om nära släktingar som önskar vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller affärsbesök, se prop. 2010/11:121, s. 36.

### Gränspassage för personer

Svenska nationella bestämmelser om gränspassage för utlänningar finns främst i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

I 1 kap. 5 och 6 §§ utlänningslagen finns definitioner av begreppen inresa och utresa. Med inresa avses att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium och med utresa att en utlänning passerar ut över en sådan gräns.

I 2 kap. utlänningslagen anges villkor för att en utlänning ska få resa in, vistas och arbeta i Sverige. I 2 kap. 1 § föreskrivs att en utlänning vid inresa och vistelse i Sverige ska ha pass. I 2 kap. 3 § anges att en utlänning som reser in i Sverige som huvudregel ska ha visering.

Bestämmelserna om avvisning finns i 8 kap. utlänningslagen. I 8 kap. 2 § finns de formella grunderna för avvisning, dvs. sådana grunder som har samband med den generella utlänningskontrollen. I 8 kap. 3 § finns grunder för avvisning som har samband med den individuella utlänningskontrollen och omständigheter hänförliga till utlänningens person, dvs. de materiella grunderna för avvisning.

I 8 kap. 2 § föreskrivs att en utlänning får avvisas bl.a. om han eller hon saknar pass eller uppehållstillstånd eller något annat tillstånd när det krävs för inresa eller vistelse i Sverige. I paragrafen används formuleringen *får avvisas*. Någon absolut avvisningsskyldighet när förutsättningarna för avvisning är uppfyllda är det alltså inte fråga om. Tvärtom har utlänningen som söker asyl eller skydd här normalt rätt att stanna kvar i landet medan ansökningsprocessen om uppehållstillstånd prövas. I dessa fall bör alltså avvisning inte ske vid an-

komsten trots att de formella förutsättningarna för avvisning föreligger (Wikrén, Grehard, Sandesjö, Håkan, Utlänningslagen med kommentarer, kommentaren till 8 kap. 2 §, Zeteo, version den 1 november 2016). Även om det är formellt möjligt att besluta om avvisning i dessa fall, kan det finnas hinder mot att verkställa beslutet enligt bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen, se nedan.

I 9 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om bl.a. kontroll- och tvångsåtgärder enligt gränskodexen.

## Skyddsbehövande och rätten till asyl

De centrala bestämmelserna om skyddsbehövande i svensk rätt finns i 4 kap. utlänningslagen. Där finns definitioner av tre kategorier skyddsbehövande: flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande.

Med *flykting* avses enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detsamma gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Med *alternativt skyddsbehövande* avses i 4 kap. 2 § en utlänning som, i andra fall än som avses i 1 §, dvs. inte omfattas av flyktingdefinitionen, befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Detsamma gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Med *övrig skyddsbehövande* avses enligt 4 kap. 2 a § en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan för att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Detsamma gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

I 1 kap. 3 § utlänningslagen definieras *asyl* som ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Av 1 kap. 12 § samma lag framgår att en ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på sådana omständigheter som anges i 4 kap. 2 a § utlänningslagen, dvs. avser en övrig skyddsbehövande, ska handläggas som en ansökan om asyl.

## Upphållstillstånd och statusförklaring

Flyktingar och andra skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § första stycket utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd. I vissa fall kan dock uppehållstillstånd vägras en flykting med stöd av 5 kap. 1 § andra stycket samma lag. Som huvudregel ska enligt 5 kap. 1 § tredje stycket uppehållstillståndet vara permanent eller gälla i minst tre år.

En utlänning, som med återopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting, alternativt skyddsbehövande respektive övrig skyddsbehövande enligt bestämmelserna i 4 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen.

Förutsättningarna för att bevilja flyktingar och andra skyddsbehövande statusförklaring korresponderar med förutsättningarna för att bevilja dessa utlänningar uppehållstillstånd. Prövningen av såväl status som uppehållstillstånd bör enligt förarbetena till utlänningslagen ske i ett sammanhang, prop. 2009/10:31, s. 98.

Under vissa förutsättningar får en asylansökan avvisas, dvs. inte sakprövas. Så är fallet enligt 5 kap. 1 b § första stycket utlänningslagen om sökanden

1. i en annan EU-stat har förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,
2. i ett land som inte är en EU-stat har förklarats vara flykting eller har motsvarande skydd, om sökanden kommer att släppas in i det landet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till annat land där han eller hon riskerar förföljelse, s.k. första asylland, eller
3. kan sändas till ett land där han eller hon inte riskerar att utsättas för förföljelse, inte riskerar att utsättas för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon inte har motsvarande skydd, har möjlighet att ansöka om skydd som flykting, och har en sådan anknytning till det aktuella landet att det är rimligt för honom eller henne att resa dit, s.k. säkert tredjeland.

Bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, den s.k. Dublinförordningen, avgör vilken medlemsstat som ska pröva en asylansökan. Om en asylansökan lämnas in i Sverige, men en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen ska den sökande överföras dit. Asylansökan ska då avvisas enligt 5 kap. 1 c § andra stycket utlänningslagen.

Här ska även nämnas lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som trädde i kraft den 20 juli 2016. Lagen är tidsbegränsad och gäller till och med den 19 juli 2019. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar, och begränsade möjligheter till anhörginvandring för skyddsbehövande som har tidsbegränsade tillstånd.

Migrationsverket är enligt 10 kap. 14 § första stycket utlänningslagen handläggande myndighet från det att verket tar emot ett ärende som verket ska pröva och till dess verket fattar beslut eller utlän-

ningen har lämnat landet eller Polismyndigheten har tagit emot ärendet eller, om Migrationsverkets beslut överklagas, till dess ärendet tas emot av migrationsdomstolen. Migrationsverket är vidare enligt andra stycket handläggande myndighet från det att verket tar emot ett beslut om avvisning eller utvisning för verkställighet och till dess att beslutet har verkställts eller ärendet lämnas över till Polismyndigheten. I fråga om beslut som gäller omedelbart är, även om beslutet överklagas, Migrationsverket handläggande myndighet till dess domstolen meddelar beslut om inhibition.

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som vistas i Sverige ges enligt 4 kap. 20 § andra stycket utlänningsförordningen in till Migrationsverket. Enligt 5 kap. 20 § utlänningslagen är det som huvudregel Migrationsverket som meddelar beslut om uppehållstillstånd. Enligt 4 kap. 6 § samma lag meddelas även beslut om statusförklaring av Migrationsverket.

### Beslut om avvisning eller utvisning

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller avvisas eller om ett uppehållstillstånd återkallas och utlänningen befinner sig i Sverige, ska det enligt 8 kap. 16 § utlänningslagen samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta gäller dock inte om ansökan avvisas för att det fattats ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Begreppet *avvisning* betecknar enligt 8 kap. 5 § utlänningslagen de fall där avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet i första instans inom tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till Sverige. En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare och som inte avvisas får enligt 8 kap. 6 § *utvisas* om han eller hon uppehåller sig här, men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet.

I 8 kap. 17 § utlänningslagen anges i vilka fall Migrationsverket respektive Polismyndigheten prövar frågan om avvisning. Enligt första stycket 1–3 i bestämmelsen är det enbart Migrationsverket som kan fatta beslut i ärenden där skyddsskäl ska bedömas. Bestämmelsen i 8 kap. 18 § reglerar beslutande myndighet i ärenden om utvisning.



## Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, får enligt 12 kap. 8 a § utlänningslagen ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan ansökan har prövats och då avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft eller innan ett beslut att avvisa ansökan enligt 5 kap. 1 b § samma lag vunnit laga kraft. Detta gäller dock inte om Migrationsverket har beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen eller om utlänningen har utvisats på grund av brott. I dessa fall får beslutet om avvisning eller utvisning verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har prövats i en instans och då avslagits.

Migrationsverket får enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen besluta om avvisning med omedelbar verkställighet, dvs. att ett beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.

I 12 kap. 14 § utlänningslagen regleras vilken myndighet som ska verkställa beslut om avvisning och utvisning. I första stycket anges att Migrationsverket har huvudansvaret för verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning, om inte annat föreskrivs i andra, tredje eller fjärde stycket. Enligt andra stycket ska Säkerhetspolisen verkställa beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning bestämma att en annan myndighet ska ombesörja verkställigheten. Polismyndigheten ska enligt tredje stycket verkställa sina egna avvisningsbeslut och en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Migrationsverket får enligt fjärde stycket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen ska en utlänning som avvisats eller utvisats som huvudregel beviljas en tidsfrist för frivillig avresa. Fristen ska normalt bestämmas till två veckor vid avvisning och fyra veckor vid utvisning. Återvändande ska i första hand ske frivilligt, med stöd av Migrationsverket. I de fall där skyldigheten att åter-

vända inte respekteras, ska avvisnings- eller utvisningsbeslutet som huvudregel verkställas snarast efter tidsfristens utgång enligt 12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen.

Ett beslut om avvisning ska enligt 12 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen som huvudregel verkställs till utlänningens hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får en utlänning i stället sändas till ett land som utlänningen har anknytning till. En utlänning som ska avvisas eller utvisas får enligt tredje stycket i samma bestämmelse alltid sändas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg och som avvisats därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får enligt 12 kap. 5 § första stycket utlänningslagen föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare (transportören). Detta gäller dock enligt tredje stycket inte om fartyget eller luftfartyget kommit till Sverige direkt från en Schengenstat eller ska avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1, 2 eller 3 §.

### **Hinder mot verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning**

I vissa situationer får beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas. Bestämmelser om detta finns i 12 kap. utlänningslagen.

Enligt 12 kap. 1 § får avvisning och utvisning av en utlänning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Verkställighet får inte heller ske till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara. Förbudet mot verkställighet enligt paragrafen är absolut, vilket innebär att någon avvägning mot svenska säkerhetsintressen inte kan göras.

Enligt 12 kap. 2 § första stycket får avvisning och utvisning av en utlänning inte verkställas till ett land om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet eller om han eller hon inte är skydd-

dad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse.

Förbudet mot verkställighet enligt denna paragraf är inte absolut. Undantag får enligt paragrafens andra stycke göras om utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige och det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land. Undantag får dock inte göras om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. Undantag från förbudet mot verkställighet till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse får enligt paragrafens tredje stycke också göras om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända honom eller henne till något annat land.

Enligt 12 kap. 3 § får ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen, i fall av väpnad konflikt, eller 2 a § första stycket inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

## Transportörsansvaret

I 9 kap. 3 § utlänningslagen föreskrivs att transportör ska kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige från tredje land, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet. Av 19 kap. 5 § samma lag följer att en transportör som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet ska betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Transportören ska dock inte betala någon särskild avgift, om transportören haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Av 19 kap. 2 § samma lag följer att en transportör även kan bli skyldig att stå för kostnaden för utlänningens resa från Sverige.

Konventionen angående internationell civil luftfart, den så kallade Chicagokonventionen från 1944, SÖ 1946:2, reglerar internationell

civil luftfart och syftar till att upprätthålla säkerhet under internationell lufttrafik och att underlätta och befrämja luftfarten. Så gott som alla världens länder har anslutit sig till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946 och Förenta staterna den 9 augusti samma år. Den svenska luftfartslagstiftningen baseras i stora delar på konventionen. I Chicagokonventionen finns det en skyldighet för transportörer att kontrollera att passagerare när de går ombord har pass och tillstånd för transit och inresa. Staterna och transportörerna ska vidare samarbeta för att fastställa giltigheten och äktheten av pass och visering. Likaså finns en bestämmelse om när flygbolagen inte bör bötfällas. Så kan vara fallet om de kan visa att de vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna haft nödvändiga resehandlingar.

### 15.3 Närmare om förfarandet

Såsom huvudansvarig för inresekontrollen har Polismyndigheten som huvudregel hand om den inledande kontakten på flygplatser med personer som söker asyl eller annat skydd i Sverige.

Vid utredningens kontakter med gränspoliserna har följande framkommit om hanteringen av asylsökanden på svenska flygplatser där internationell trafik förekommer. Det finns väl utarbetade rutiner för hanteringen av ärenden där en utlänning vid eller efter inresa till Sverige söker asyl här. Fall där resenärer söker asyl efter inresa till Sverige och fall där detta sker i samband med inresa, dvs. i transit-zonen, behandlas på samma sätt. Polisen upprättar en kort promemoria om vad som förekommit vid den inledande kontakten med utlänningen. I promemorian antecknas bl.a. att personen ansöker om asyl samt uppgifter om sökandens medborgarskap, kön, språk, avreseort och avresedatum, datum och tidpunkt för ankomst till flygplatsen. Även uppgifter om eventuell risk för undanhållande dokumenteras.

Vid behov kroppsvisiteras utlänningen, t.ex. i syfte att klargöra identitet eller resvägen till Sverige. Polisen kan även säkra pass eller andra identitetshandlingar och säkra bevis om en eventuell föregående vistelse i annat EU-land, såsom biljetter eller kvitton. Beslut om sådana tvångsåtgärder fattas med stöd av 9 kap. utlänningslagen.

Kontroller görs mot olika register, t.ex. om utlänningen förekommer i Schengens informationssystem. Promemorian som upprättats faxas till Migrationsverket. Om utlänningen inte tas i förvar enligt bestämmelserna i 10 kap. utlänningslagen, förses han eller hon med biljett till aktuell enhet på Migrationsverket och ett s.k. asylkvitto, som är ett bevis på att asylansökan har tagits emot.

## 15.4 Överväganden

**Utredningens bedömning:** Systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige kommer inte att påverka svenska myndigheters hantering av ärenden som avser den tredjelandsmedborgare som nekas inresa till Förenta staterna och som då väljer att söka asyl i Sverige. Inte heller ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter i dessa fall kommer att påverkas av den amerikanska inresekontrollen här.

En viktig utgångspunkt för den fortsatta framställningen är att den amerikanska inresekontrollen enligt avtalen kommer att ske på svenskt territorium. Såväl själva anläggningen där de amerikanska tjänstemännen kommer att verka som kontrollområdet i anslutning till den är alltså svenskt territorium där svensk lagstiftning och svensk jurisdiktion gäller. Av artikel II.6 i huvudavtalet framgår också att svensk lag alltid ska gälla i kontrollområdet om inte annat anges i avtalet. Några avvikande bestämmelser i detta avseende finns inte i avtalet.

Frågan om vem som medges respektive nekas inresa i Förenta staterna avgörs av amerikanska tjänstemän med tillämpning av amerikansk lag.

Det står alltså klart att personer som har rest in till Sverige, vid inresekontrollen nekats inresa till Förenta staterna på Arlanda flygplats och därefter ansöker om asyl här ska behandlas enligt samma regler som gäller för övriga asylsökande. Sverige är alltså skyldigt att ta emot och behandla ansökningen om asyl, pröva om asylskäl föreligger, ansvara för eventuellt uppehälle här under prövningen, liksom för att personer som inte har rätt att stanna i Sverige lämnar landet.

Förenta staterna åläggs enligt artikel IV.3 h i huvudavtalet en skyldighet att ge ansvariga svenska myndigheter detaljerade upplys-

ningar om beslut att neka en resenär avresa mot Förenta staterna och i förekommande fall överlämna resenärer till svenska myndigheter. Utredningen föreslår att artikeln genomförs genom en särskild bestämmelse i lagen, se avsnitt 10.4.2. Denna bestämmelse kommer att underlätta den praktiska hanteringen av bl.a. asylärenden som aktualiseras i anledning av att resenärer nekas inresa till Förenta staterna. Den kommer också att bidra till att sådana ärenden kommer under bedömning av svensk behörig myndighet.

### Särskilt om transitresenärer

Frågan om vad som gäller i fråga om transitresenärer som söker asyl i transitområdet har berörts i förarbetena vid genomförande av asylprocedurdirektivet. I departementspromemorian, SOU 2006:61, s. 53 ff. har uttalats följande:

Transitzoner eller transitområden finns till exempel på internationella flygplatser. Dessa områden brukar kallas för internationella zoner eller liknande, men är namnet till trots inte internationellt territorium. En annan sak är att en person, som anländer till ett land och befinner sig i en transitzon, enligt nationell lagstiftning inte anses inrest i landet. Det förekommer exempelvis att man utfärdar visering för flygplatstransitering, vilket ger innehavaren rätt att vid en mellanlandning passera genom transitområdet på en flygplats. Vanligtvis anses denne i juridisk mening inte ha passerat in på den berörda medlemsstatens territorium. Det finns exempel på fall där sådana situationer uppstått. Exempelvis fann USA:s högsta domstol i rättsfallet *Shaughnessy v. United States ex rel. Mezei*, 345 U.S. 206 (1953) att en utlänning som befann sig på Ellis Island inte hade passerat in i landet i juridisk mening trots att personen i fråga i fysisk bemärkelse befann sig på landets territorium. Europadomstolen har dock poängterat att om en asylsökande rent fysiskt befinner sig inom landets gränser lyder denne under det berörda landets nationella lagar och landet är skyldigt att skydda sökandens rättigheter enligt Europakonventionen, även om sökanden enligt nationell lagstiftning inte anses ha kommit in i landet.

Enligt svensk rätt gäller att inresa och utresa från landet anses ha ägt rum när någon passerar gränsen för svenskt territorium. (...) Det finns inte någon särreglering för transitzoner (...). De transitzoner som finns i Sverige utgör svenskt territorium och vanliga svenska regler gäller även där. Det förekommer inte i Sverige att asylsökande kvarhålls i transitzoner eller vid gränsen.

Mot denna bakgrund råder det enligt utredningens bedömning ingen tvekan om att vanliga svenska regler ska tillämpas även i de fall en transitresenär söker asyl inom transitområdet. Denna bedömning finner även stöd i de uppgifter utredningen inhämtat om hur Gränspoliserna hanterar asylsökande i en sådan situation.

Det finns således ingen anledning att anta att behandlingen av resenärer som, efter att ha nekats inresa till Förenta staterna, söker asyl i Sverige kommer att avvika från den hantering av asylsökande och transitresenärer som sker i dag.

I detta sammanhang finns det skäl att beröra transportörens ansvar för transitresenärer. Transportören har som framgått en skyldighet att försäkra sig om att resenärer, som transportören transporterar till Sverige från tredje land, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet. Enligt artikel 2 i EG-direktivet om transportörsansvar ska transportörernas skyldighet att ombesörja återresa även gälla i vissa situationer när inresa förvägras en tredjelandsmedborgare i transit. Det gäller dels när den transportör som skulle ha befordrat tredjelandsmedborgaren till bestämmelslandet, alltså till det land som medborgaren avser att resa till, vägrar låta denne gå ombord, dels när myndigheterna i bestämmelslandet har förvägrat utlänningsinresa och återsänt honom eller henne till den medlemsstat som varit transitland. I förarbetena till genomförandet av direktivet anges att regleringen av transportörsansvaret i utlänningslagen även täcker in dessa situationer, se prop. 2003/04:50, s. 70. Transportörens ansvar att ombesörja återresa får alltså anses gälla i de situationer som kan bli aktuella i anledning av avtalen om amerikansk inresekontroll.

Det bör även noteras att det i departementspromemorian Ds 2001:74 har framförts att det var svårt att se de angivna situationerna uppkomma i Sverige. Enligt vad som uttalats där visar erfarenheten att den utlänning som i Sverige "fastnar" i transit antingen frivilligt återvänder till avreslandet eller söker inresa och asyl i Sverige (s. 128).

## Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis är det således utredningens bedömning att systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige inte kommer att påverka hur svenska myndigheter ska hantera ärenden som avser den tredjelandsmedborgare som nekas inresa till Förenta staterna och som då väljer att söka asyl i Sverige. Inte heller ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter i dessa fall kommer att påverkas av den amerikanska inresekontrollen här. Denna bedömning gäller även om den asylsökande befinner sig i transitområdet.

Transportörsansvaret i utlänningslagen omfattar även de fall då en tredjelandsmedborgare i transit vägras inresa i Förenta staterna vid den amerikanska inresekontrollen i Sverige.



# 16 Uppgifter och ansvar för Swedavia AB

## 16.1 Inledning

Det statligt ägda bolaget Swedavia AB äger och driver Arlanda flygplats och har en central roll enligt huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen, se artikel V. Därtill innehåller huvudavtalet en bestämmelse som innebär att bolaget ska betala en del av kostnaderna för driften av kontrollanläggningen för den amerikanska inresekontrollen till den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection, se artikel IX.

Utredningen ska enligt direktiven analysera Swedavia AB:s roll och ansvar, såväl rättsligt som operativt, vid genomförandet och driften av anläggningen, se s. 5. Utredningen ska i detta sammanhang beakta bl.a. det svenska gemensamma avgiftsutjämnings-systemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ("GAS"), jfr 11–14 §§ lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Analysen ska särskilt gälla bolagets ansvar i förhållande till amerikanska och svenska myndigheter. GAS och möjligheten att använda detta system för att fördela kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen behandlas i kapitel 17 om ansvaret för kostnader.

Utredningen ska också analysera i vilken form – genom ägaransvisning eller på annat sätt – som Swedavia AB bör ges i uppdrag att uppfylla de åtaganden som har gjorts gentemot Förenta staterna i huvudavtalet och som det enligt avtalet är bolagets uppgift att utföra. Analysen ska också omfatta hur bolagets uppdrag i fråga om den amerikanska inresekontrollen bör formuleras. Vidare ska utredningen analysera om det bör ske någon uppföljning av bolagets uppdrag avseende den amerikanska inresekontrollen och i så fall hur en sådan uppföljning bör ske.

Den fortsatta redovisningen är disponerad enligt följande. I avsnitt 16.2 lämnas en kortfattad redogörelse för verksamheten vid Swedavia AB. I avsnitt 16.3 görs ett försök att dela in de avtalsbestämmelser som berör bolaget med utgångspunkt i vilka slags uppgifter som avses. Denna indelning används sedan som grund för utredningens bedömningar i avsnitt 16.4. Därefter, i avsnitten 16.5 och 16.6, diskuteras bolagets samarbete med amerikanska och svenska myndigheter samt uppföljning av bolagets uppdrag avseende den amerikanska inresekontrollen.

## 16.2 Om Swedavia AB

Swedavia AB är en statligt ägd koncern som äger, driver och utvecklar flygplatser i Sverige. Bolagets verksamhet är organiserad och styrs utifrån två segment: flygplatsverksamheten och fastighetsverksamheten. Bolaget bildades den 1 april 2010 genom att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket bolagiserades, jfr prop. 2009/10:16.

Inom flygplatsverksamheten bedrivs verksamhet vid tio flygplatser i det av regeringen beslutade nationella basutbudet av flygplatser. Dessa flygplatser är Arlanda, Bromma, Kiruna, Landvetter, Luleå, Ronneby, Sturup, Umeå, Visby och Östersund.

Fastighetsverksamheten bedrivs med uppgift att äga, förvalta och utveckla fastigheter och exploaterbar mark på och omkring bolagets flygplatser.

Verksamheten vid Swedavia AB finansieras med de intäkter som verksamheten genererar.

Swedavia AB är ett av 23 statligt ägda bolag med ett särskilt beslutat samhällsuppdrag. I uppdraget från svenska staten ingår det att bolaget, inom ramen för affärsmässighet, aktivt ska medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

För att kunna utvärdera och följa upp hur de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs av de statligt ägda bolagen fastställs i relevanta fall uppdragsmål. Uppdragsmål beslutas av bolagsstämman genom en ägaranvisning till bolaget, dvs. en instruktion till

bolagets styrelse. Uppdragsmålet för Swedavia AB framgår av en ägaranvisning som beslutades av bolagsstämman den 29 april 2014. Enligt ägaranvisningen ska bolaget, inom ramen för transportpolitikens funktions- och hänsynsmål, mäta och redovisa utfall för fem uppdragsmål inom områdena tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet och miljö. Utfallet av uppdragsmålen redovisas i regeringens årliga redogörelse till riksdagen för bolag med statligt ägande, se exempelvis skr. 2015/16:140, s. 77.

För de statligt ägda bolagen fastställer ägaren även ekonomiska mål. Dessa omfattar bl.a. krav på lönsamhet och krav på utdelning som motsvarar viss andel av årets resultat. För Swedavia AB gäller sedan 2014 ett lönsamhetskrav om sju procent avkastning på operativt kapital och ett utdelningsmål som motsvarar 30–50 procent av årets resultat. Enligt års- och hållbarhetsredovisningen 2016 för Swedavia AB uppgick avkastningen detta år till 8,6 procent räknat på avkastningen på operativt kapital.

## 16.3 Bestämmelser i avtalen som berör Swedavia AB

Bestämmelser i huvudavtalet som berör flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, finns främst i artiklarna I.3, I.18, V och IX.

Bestämmelser i samarbetsavtalet som berör Swedavia AB finns i artiklarna V, VI, VII och VIII.

### 16.3.1 Vilka begrepp avser Swedavia AB?

Bestämmelser som berör Swedavia AB finns som framgår ovan i såväl huvudavtalet som samarbetsavtalet. Inte någonstans i avtalen anges dock bolaget vid namn. I stället används begreppen ”airport operator” och ”responsible entity”.

Enligt artikel I.3 i huvudavtalet avses med begreppet ”airport operator”, dvs. flygplatsoperatör, den verksamhetsutövare som ansvarar för skötsel, drift och utveckling av en flygplats i värdlandet där inresekontroll erbjuds i enlighet med detta avtal. I det här fallet avses alltså Swedavia AB.

Enligt artikel I.18 i det avtalet avses med begreppet ”responsible entity”, dvs. ansvarig enhet, flygplatsoperatören, såvida inte parterna skriftligen har kommit överens om något annat, exempelvis i

en bilaga till detta avtal. Vad utredningen förstår finns det inte någon sådan överenskommelse. I de artiklar där begreppet ”responsible entity” förekommer avses med andra ord flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB.

I artikel V.1 i huvudavtalet, se avsnitt 16.3.2, används begreppet ”other responsible entity”, dvs. en annan ansvarig enhet. Det finns ingen definition av det begreppet och det framgår inte heller av artikel V vad som avses med begreppet, annat än att det inte är flygplatsoperatören. Vad utredningen förstår avses med begreppet de underleverantörer som Swedavia AB kan behöva anlita för att få uppgifter utförda, exempelvis säkerhetskontroller.

Sammanfattningsvis avses Swedavia AB i de bestämmelser som anger begreppen ”airport operator” och ”responsible entity”, men inte i det fall där begreppet ”other responsible entity” anges.

### **16.3.2 Bestämmelser där Sverige ska säkerställa att Swedavia AB vidtar åtgärder**

Bestämmelser där Sverige ska säkerställa att Swedavia AB vidtar åtgärder finns i artiklarna V och IX i huvudavtalet. Det här avsnittet innehåller en beskrivning av artikel V. Artikel IX beskrivs i avsnitt 16.3.3.

Artikel V har följande lydelse.

#### **Artikel V**

##### *Engelsk lydelse*

1. Sweden shall ensure that the airport operator or other responsible entity:

a. Permit air carriers, including United States air carriers, to operate at Stockholm Arlanda Airport during the operation of a preclearance facility at that location and to request preclearance service pursuant to this Agreement;

##### *Svensk översättning*

1. Sverige ska säkerställa att flygplatsoperatören eller en annan ansvarig enhet

a. Tillåter flygbolag, inbegripet amerikanska flygbolag, att bedriva verksamhet på Arlanda flygplats under den tid som inresekontroll pågår på den platsen och att ansöka om att få använda sig av inresekontroll enligt detta avtal.

b. Provide a high standard of security for the preclearance area that incorporates views offered by the United States on the development or implementation of this standard;

c. Take all appropriate steps to protect the preclearance area and facility and the contents therein, including official archives and documents maintained and used by the United States, against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace on the premises;

d. Ensure that it has a security program that maintains International Civil Aviation Organization (ICAO) standards and recommended practices;

e. Clearly demarcate the preclearance area;

f. Exclude access to or observation of any portion of the preclearance area (not otherwise regularly accessed or viewed by travelers subject to the preclearance process) by any person, except Swedish law enforcement officers, without permission from the United States, except in cases of emergency when access may be provided to emergency workers with simultaneous notification to preclearance officers;

b. Tillhandahåller en hög säkerhetsstandard för kontrollområdet och införlivar Förenta staternas synpunkter på utvecklingen eller genomförandet av denna standard.

c. Vidtar alla lämpliga åtgärder för att skydda kontrollområdet och kontrollanläggningen samt innehållet där, inbegripet officiella arkiv och dokument som Förenta staterna förvarar och använder, mot intrång eller skada och för att förhindra störning av den allmänna ordningen.

d. Garanterar att den har ett säkerhetsprogram som upprätthåller Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) standarder och rekommenderad praxis.

e. Tydligt avgränsar kontrollområdet.

f. Utesluter tillträde till eller möjlighet att se någon del av kontrollområdet (som resenärer som genomgår inresekontroll annars inte regelmässigt har tillträde till eller möjlighet att se), för varje person, utom tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter, utan Förenta staternas tillstånd, utom i nödsituationer då räddningspersonal får beviljas tillträde samtidigt som inresekontrollanterna underrättas.

g. Ensure that the preclearance area is only accessible to travelers, authorized personnel, and goods that have undergone security screening at the Stockholm Arlanda Airport in accordance with screening standards and protocols that are comparable to those of the United States, as determined by the Transportation Security Administration;

h. Further ensure that the preclearance area is only accessible to those persons authorized to access the preclearance area pursuant to Article IV(1)(d) and subparagraph (i) of this paragraph;

i. Permit the United States to review and approve the personnel, except Swedish law enforcement officers, who apply for or already hold positions that provide them with access to the preclearance area as part of their duties;

j. Permit the United States to review and approve the goods and merchandise made available to persons, including for purchase, in the preclearance area or on board precleared aircraft;

k. Provide a preclearance area (including the preclearance facility and all operational, security, communication, information technology, radiation detection equipment and infrastructure therein) that meets the technical design standards

g. Garanterar att kontrollområdet endast är tillgängligt för resenärer, behörig personal och gods som har genomgått säkerhetskontroller vid Arlanda flygplats i enlighet med standarder och protokoll för säkerhetskontroll som enligt Transportation Security Administrations bedömning är jämförbara med dem i Förenta staterna.

h. Vidare garanterar att endast behöriga personer får tillträde till kontrollområdet enligt artikel IV.1 d och led i i denna punkt.

i. Tillåter Förenta staterna att granska och godkänna personal, med undantag för tjänstemän vid svenska brottsbekämpande myndigheter, som söker eller redan innehar tjänster som ger dem tillträde till kontrollområdet i sin tjänsteutövning.

j. Tillåter Förenta staterna att granska och godkänna gods och varor som tillhandahålls personer, bl.a. till försäljning, i kontrollområdet eller ombord på kontrollerade luftfartyg.

k. Tillhandahåller ett kontrollområde (inbegripet kontrollanläggningen och all ingående utrustning och infrastruktur för drift, säkerhet, kommunikation, informationsteknik och strålningsdetektion) som uppfyller Förenta staternas standarder för

of the United States, including any amendments or updates to those standards;

l. Permit the installation and operation by the United States of such equipment and aids, including those proprietary items described in Article IX(2)(c), as is deemed necessary by the United States for the effective operation of preclearance;

m. Pay the United States (in advance of preclearance services for which payment is required) for costs associated with the provision of preclearance service. Such costs, which shall be determined pursuant to Article IX(1) and consistent with the understanding reached between the responsible entity and the United States described in Article V(2), may include salaries, expenses, relocation costs of preclearance officers and other United States government personnel, and the purchase, installation, maintenance, and operation by the United States of equipment and aids not provided pursuant to subparagraph (k) of this paragraph (including those proprietary items described in Article IX(2)(c)), as is deemed necessary by the United States to provide preclearance service, and the administrative costs of provision of preclearance service;

teknisk utformning, inbegripet ändringar eller uppdateringar av dessa standarder.

l. Tillåter Förenta staterna att installera och använda sådan utrustning och sådana hjälpmedel, inbegripet den egendom som beskrivs i artikel IX.2 c, som Förenta staterna anser vara nödvändiga för att kunna bedriva en ändamålsenlig inresekontroll.

m. Betalar Förenta staterna (i förskott för inresekontroll för vilken betalning krävs) för kostnader för tillhandahållandet av inresekontroll. Sådana kostnader, som ska fastställas i enlighet med artikel IX.1 och vara förenliga med den överenskommelse mellan den ansvariga enheten och Förenta staterna som beskrivs i artikel V.2, får omfatta löner, utgifter, omlokaliseringkostnader för inresekontrollanter och andra amerikanska statstjänstemän, samt Förenta staternas inköp, installation, underhåll och användning av utrustning och hjälpmedel som inte tillhandahålls enligt led k i denna punkt (inbegripet den egendom som beskrivs i artikel IX.2 c), som Förenta staterna bedömer vara nödvändiga för att tillhandahålla inresekontroll, och administrativa kostnader för tillhandahållandet av inresekontroll.

n. Acknowledge that the United States has the right to enter into compliance agreements (containing penalties for non-compliance) regarding the sale of merchandise in the preclearance area or on-board precleared flights.

2. Notwithstanding the notice required by paragraph 2 of Article XI, the Parties agree that preclearance is contingent on the continued satisfaction of the conditions provided in paragraph 1 of this Article. The United States and the airport operator intend to reach an understanding concerning the conditions provided in paragraph 1(k)–(m) of this Article. The Parties understand that negotiations of the text of this understanding are complete. The Parties expect the United States and the airport operator to sign the understanding following signature of this Agreement. The understanding shall include a confirmation of the conceptual design of the preclearance area.

n. Erkänner att Förenta staterna har rätt att ingå efterlevnadsavtal (som innehåller påföljder vid bristande efterlevnad) om försäljningen av varor i kontrollområdet eller ombord på kontrollerade flygningar.

2. Utan hinder av den under rättelse som krävs enligt artikel XI.2 är parterna överens om att inresekontrollen är beroende av att de villkor som anges i punkt 1 i denna artikel fortfarande är uppfyllda. Förenta staterna och flygplatsoperatören avser att nå en överenskommelse om villkoren i punkterna 1 k–m i denna artikel. Parterna är införstådda med att förhandlingarna om en överenskommelse angående dessa villkor har avslutats. Parterna räknar med att Förenta staterna och flygplatsoperatören undertecknar överenskommelsen sedan detta avtal undertecknats. Överenskommelsen ska innehålla en bekräftelse på kontrollområdets utformning.

Artikel V i huvudavtalet innehåller bestämmelser om flygplatsoperatörens, dvs. Swedavia AB, roll vad avser dels den amerikanska inresekontrollen (se punkterna 1 a, e, k, l, m och n samt 2), dels luftfartsskydd (se punkterna 1 b–d och f–j).

Den överenskommelse mellan Förenta staterna och flygplatsoperatören som nämns i punkten 2 undertecknades när huvudavtalet undertecknades, dvs. den 4 november 2016.



### 16.3.3 Bestämmelser där Sverige ska säkerställa ansvaret för Swedavia AB när det gäller kostnader

Artikel IX i huvudavtalet innehåller bestämmelser om den ansvarige enhetens ansvar för kostnader med anledning av den amerikanska inresekontrollen. Artikeln har följande lydelse.

#### Artikel IX

##### *Engelsk lydelse*

1. The Parties agree that the following conditions shall apply to the payment of the costs referred to in subparagraph 1(m) of Article V:

a. Sweden shall ensure that the responsible entity pays the United States for expenses arising from the provision of preclearance service that has been requested by such responsible entity.

b. The United States shall bill the responsible entity for preclearance services consistent with the understanding reached between the responsible entity and the United States described in Article V(2).

–i. The United States shall only bill the responsible entity for the cost of preclearance services that remain unfunded after CBP's application of routine immigration and agricultural user fee collections that are:

##### *Svensk översättning*

1. Parterna är överens om att följande villkor ska gälla för betalningen av de kostnader som avses i artikel V.1 m:

a. Sverige ska säkerställa att den ansvariga enheten betalar Förenta staterna för de utgifter som uppstår i samband med tillhandahållandet av den inresekontroll som den ansvariga enheten har begärt.

b. Förenta staterna ska fakturera den ansvariga enheten för inresekontrollen i enlighet med den överenskommelse mellan den ansvariga enheten och Förenta staterna som framgår av artikel V.2.

–i. Förenta staterna ska endast fakturera den ansvariga enheten för de kostnader för inresekontroll som fortfarande är ofinansierade efter CBP:s uttag av sedvanliga användaravgifter inom invandring och jordbruk som

– (A) currently set forth under 8 U.S.C. 1356(d) and 21 U.S.C. 136a, respectively; and,

– (B) paid by passengers traveling through preclearance operations at Stockholm Arlanda Airport.

The United States' funding of such services from those user fees is subject to the amount of collections available to CBP and shall not exceed 50 percent of the total cost of preclearance services.

– ii. The United States intends to consult with the airport operator or other responsible party when determining the appropriate level of staffing to perform preclearance services.

c. Costs of preclearance service performed by the United States shall be determined by the United States in accordance with subparagraph (b) on a periodic basis and shall be submitted via a preclearance bill to the responsible entity consistent with the understanding reached between the responsible entity and the United States described in paragraph 2 of Article V.

d. Notwithstanding subparagraph (c) of this paragraph, the United States reserves the right to issue subsequent preclearance bills to the responsible entity for unforeseen circumstances

– A. för närvarande anges i 8 U.S.C. 1356(d) respektive 21 U.S.C. 136a, och

– B. betalas av passagerare som passerar genom inresekontrollen på Arlanda flygplats.

Förenata staternas finansiering av denna inresekontroll med hjälp av dessa användaravgifter är beroende av de intäktsbelopp som CBP har till sitt förfogande och ska inte överskrida 50 procent av de totala kostnaderna för inresekontrollen.

– ii. Förenata staterna avser att samråda med flygplatsoperatören eller annan ansvarig part vid fastställandet av lämplig personalstyrka för utförandet av inresekontrollen.

c. Förenata staterna ska regelbundet fastställa kostnaderna för den inresekontroll som Förenata staterna tillhandahåller i enlighet med led b och ska skicka en faktura för inresekontrollen till den ansvariga enheten i enlighet med den överenskommelse mellan den ansvariga enheten och Förenata staterna som framgår av artikel V.2.

d. Utan hinder av led c i denna punkt förbehåller sig Förenata staterna rätten att därefter utfärda ytterligare fakturor för inresekontrollen till den ansvariga enheten för oförutsedda

not captured within the billing process described in subparagraph (b) of this paragraph.

e. Sweden shall ensure that the responsible entity pays the United States for preclearance service costs as described in this Article within 30 days of receipt of the preclearance bill. If requested by the responsible entity within 30 days of receipt of the preclearance bill, the United States shall provide an itemized review of a bill. If billing issues remain unresolved by the consultative group referred to in Article X of this Agreement or otherwise, Sweden shall ensure that the responsible entity pay undisputed costs within 45 days of receipt of the original bill. Notwithstanding this subparagraph or any other provision of this Agreement, all costs of preclearance service disputed as described in this subparagraph shall be due within 60 days of receipt from the original bill and Sweden shall ensure that the responsible entity pay such costs within 60 days of receipt of the original bill.

f. The United States shall not be responsible for any costs, including, accommodation and maintenance costs, for any traveler on a carrier who is re-

händelser som inte omfattas av det faktureringsförfarande som beskrivs i led b i denna punkt.

e. Sverige ska säkerställa att den ansvariga enheten betalar Förenta staterna för kostnaderna för inresekontroll enligt beskrivningen i denna artikel inom 30 dagar från mottagandet av fakturan för inresekontrollen. Förenta staterna ska tillhandahålla en specificerad översikt av fakturan om den ansvariga enheten begär att få en sådan inom 30 dagar från mottagandet av fakturan. Om tvister angående faktureringen inte kan lösas av den rådgivande grupp som avses i artikel X i detta avtal eller på annat sätt ska Sverige se till att den ansvariga enheten betalar obestridda kostnader inom 45 dagar från mottagandet av den ursprungliga fakturan. Utan hinder av detta led eller någon annan bestämmelse i detta avtal ska alla omtvistade kostnader för inresekontroll enligt detta led betalas inom 60 dagar från mottagandet av den ursprungliga fakturan och Sverige ska se till att den ansvariga enheten betalar sådana kostnader inom 60 dagar från mottagandet av den ursprungliga fakturan.

f. Förenta staterna ska inte ansvara för några kostnader, inbegripet kostnader för uppehälle och försörjning, för resenärer som reser med ett flygbo-

fused passage onward by the United States and must be removed to the traveler's point of embarkation; or to the country of which that traveler is a citizen or national, if that traveler is traveling in-transit through the territory of the Host Country.

2. The following conditions shall apply to the payment of the costs referred to in subparagraph 1(k) of Article V of this Agreement:

a. Sweden shall ensure that the provision of the necessary preclearance facilities (including construction, furniture, equipment, and ongoing maintenance) shall be the responsibility of the responsible entity.

b. Such facilities (including furniture and equipment) shall not become the property of the United States but may be retained by the responsible entity.

c. The furniture and equipment purchased by the responsible entity shall not include proprietary items (including data storage devices, software, services, and information reflected in paragraph 6 of Article VI) specified by the United States.

3. Neither Party shall be responsible for costs associated with persons obtaining advice from legal counsel during preclearance operations, if permitted.

lag och som Förenta staterna nekar avresa mot Förenta staterna och som måste skickas tillbaka till resenärens avreseort, eller till det land i vilket resenären är medborgare eller invånare, om resenären befinner sig i transit genom värdlandets territorium.

2. Följande villkor ska gälla för betalningen av de kostnader som avses i artikel V.1 k i detta avtal:

a. Sverige ska säkerställa att den ansvariga enheten ansvarar för tillhandahållandet av den kontrollanläggning som behövs (inbegripet byggnad, möbler, utrustning och löpande underhåll).

b. Denna anläggning (inbegripet möbler och utrustning) ska inte bli Förenta staternas egendom utan får behållas av den ansvariga enheten.

c. Den ansvariga enhetens inköp av möbler och utrustning ska inte omfatta sådan egendom (inbegripet datalagringsutrustning, programvara, tjänster och information enligt i artikel VI.6) som Förenta staterna anger.

3. Ingen av parterna ska ansvara för kostnader som uppstår i samband med att personer, i den mån det är tillåtet, rådfrågar ett juridiskt ombud under inresekontrollen.

Artikel IX i huvudavtalet innehåller detaljerade bestämmelser om betalningen av kostnader av Swedavia AB med anledning av den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats till den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection.

#### **16.3.4 Bestämmelser där Transportstyrelsen ska säkerställa att Swedavia AB vidtar åtgärder**

Bestämmelser som anger att Transportstyrelsen ska säkerställa att flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, vidtar åtgärder finns i artiklarna V, VI, VII och VIII i samarbetsavtalet. Artiklarna V, VI, VII och VIII har behandlats i avsnitten 11.5.4 och 11.5.5. Bestämmelsen i artikel VI.B har behandlats särskilt i avsnitt 11.5.6 och behandlas inte ytterligare i det här kapitlet.

### **16.4 Säkerställandet av att åtgärder enligt avtalen vidtas**

Sverige har som avtalspart en skyldighet att säkerställa att de bestämmelser i huvudavtalet, se avsnitten 16.3.2 och 16.3.3, och samarbetsavtalet, se avsnitt 16.3.4, som innebär att Swedavia AB ska vidta åtgärder också fullgörs av bolaget. I det här avsnittet diskuteras vilka styrmedel som kan användas för att uppnå detta och hur de bör användas.

#### **16.4.1 Vilka åtgärder ska Swedavia AB vidta?**

De åtgärder Swedavia AB ska vidta enligt avtalen kan indelas i följande ungefärliga grupper:

- åtgärder som avser kontrollområdet och kontrollanläggningen,
- åtgärder som avser kostnader för den amerikanska inresekontrollen, och
- åtgärder som avser luftfartsskydd.

## Åtgärder som avser kontrollområdet och kontrollanläggningen

Dessa åtgärder är tämligen konkreta och kopplade till uppbyggnaden och den fortsatta driften av kontrollområdet och kontrollanläggningen. Bestämmelserna om det finns i artikel V i huvudavtalet, se avsnitt 16.3.2.

Det handlar om att avgränsa kontrollområdet (artikel V.1 e), att bygga upp området så att insyn och tillträde begränsas, utom för behörig personal och i nödfall (artikel V.1 f), att tillhandahålla det område och den utrustning som behövs för att bedriva kontrollverksamhet (artikel V.1 k), att tillåta installation och användning av den utrustning och de hjälpmedel som Förenta staterna bedömer är nödvändig (artikel V.1 l) och att vidta åtgärder för att skydda verksamheten i kontrollområdet (artikel V.1 c). Swedavia AB ska också göra det möjligt för Förenta staterna att granska och godkänna dels den flygplatspersonal som kommer att ha tillgång till kontrollområdet (artikel V.1 i), dels de varor som ska säljas i kontrollområdet och ombord på godkända flygplan (artikel V.1 j).

Mer specifikt kommer det enligt Swedavia AB att handla exempelvis om att under uppbyggnaden av kontrollområdet tillhandahålla nätverkskopplingar för den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protections it-system och att, när anläggningen är färdigställd, ansvara för att den sköts och hålls i ett bra skick. I det ingår att åtgärda fel eller problem som uppstår i anläggningen samt att hålla den städad. På it-sidan kan det handla om att ge stöd för de system som bolaget tillhandahåller.

Huvudavtalet ger också Swedavia AB en roll när det gäller att göra det möjligt för flygbolag som är verksamma på Arlanda flygplats att använda sig av den amerikanska inresekontrollen, jfr artikel V.1 a. Konkret handlar det enligt bolaget om styrning av vilka uppställningsplatser som flygplanen till Förenta staterna ska stå på och att styra flödena av passagerare, inklusive transitresenärer, och deras bagage till kontrollområdet och genom kontrollanläggningen på ett sätt som gör att kontrollerna fungerar på ett smidigt sätt.

Ytterligare en bestämmelse som kan vara av intresse i det här sammanhanget är artikel V.1 n i huvudavtalet. Enligt den artikeln ska flygplatsoperatören inte motsätta sig att Förenta staterna har rätt att ingå avtal om försäljningen av varor i kontrollområdet eller ombord på godkända flygningar.

## Åtgärder som avser kostnader för den amerikanska inresekontrollen

En särskilt framträdande åtgärd enligt avtalen är skyldigheten för Swedavia AB att betala en del av kostnaderna till Förenta staterna för genomförandet och driften av verksamheten inom kontrollområdet. Bestämmelserna om detta finns i artiklarna V och IX i huvudavtalet.

Omfattningen av detta ansvar framgår av artikel V.1 m, se avsnitt 16.3.2. Det handlar om att betala Förenta staterna i förskott för kostnader som avser tillhandahållandet av den amerikanska inresekontrollen. Sådana kostnader får omfatta löner, utgifter och omlokaliseringskostnader för amerikanska statstjänstemän, inköp, installation, underhåll och användning av utrustning och hjälpmedel som Förenta staterna bedömer vara nödvändiga för att kunna tillhandahålla inresekontroll och administrativa kostnader för tillhandahållandet av inresekontrollen.

I artikel IX fastställs hur betalningen ska gå till och rollen för Swedavia AB i det förfarandet, se avsnitt 16.3.3. Det finns bl.a. bestämmelser om hur kostnader fastställs och när betalningen ska ske.

Ytterligare villkor i denna del finns i den överenskommelse mellan Förenta staterna och Swedavia AB som avses i artikel V.2.

## Åtgärder som avser luftfartsskydd

Bestämmelser om luftfartsskydd finns främst i artikel V i huvudavtalet. Dessa kompletteras av detaljbestämmelser i samarbetsavtalet, se avsnitt 16.3.4. Ämnet för det här avsnittet är huvudavtalets bestämmelser.

Flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, ges enligt huvudavtalet ansvar för att i samråd med Förenta staterna tillhandahålla en hög säkerhetsstandard för kontrollområdet, jfr artikel V.1 b. Flygplatsoperatören ska också garantera att den har ett säkerhetsprogram som upprätthåller Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) riktlinjer, jfr artikel V.1 d.

Kontrollområdet ska endast vara tillgängligt för personer och gods som genomgått den särskilda säkerhetskontrollen. Enligt artiklarna V.1 g och V.1 h är detta flygplatsoperatörens ansvar. Swedavia AB ska ansvara för den särskilda säkerhetskontrollen på

samma sätt som man i dag ansvarar för den allmänna säkerhetskontrollen på flygplatsen, dvs. genom att tillhandahålla personal och utrustning för att kunna utföra kontrollerna. Den särskilda säkerhetskontrollen behandlar utredningen i kapitel 11.

Ytterligare en bestämmelse som avser luftfartsskydd finns i artikel III.2 i i huvudavtalet. Enligt bestämmelsen ska Sverige ge inresekontrollanterna tillstånd att komma in på Arlanda flygplats genom flygplatsens personalingångar. Frågor om tillträde till flygplatsen hanteras av flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB.

#### **16.4.2 Vilka styrmedel kan användas?**

Såvitt utredningen kan bedöma är det styrmedel av två slag som kan komma i fråga, dels offentlighetsrättsliga styrmedel, dels civilrättsliga styrmedel. Med offentliga rättsliga styrmedel avses här föreskrifter, närmare bestämt lag, förordning och myndighetsföreskrifter. Med civilrättsliga styrmedel avses här bolagsordning och ägaranvisning för Swedavia AB.

#### **Föreskrifter**

Med föreskrifter förstås rättsligt bindande normer som reglerar enskildas och myndigheters handlande. Enligt regeringsformen avses med föreskrifter lag, som meddelas av riksdagen, förordning, som meddelas av regeringen, och andra föreskrifter, som efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner, jfr 8 kap. 1 § regeringsformen. En författning är en av en behörig myndighet utfärdad föreskrift. Ordet författning täcker både lag och förordning samt föreskrifter med skilda beteckningar som beslutas av lägre statliga eller kommunala myndigheter.

Svensk författningssamling (SFS) innehåller alla viktigare författningar som utfärdats av regeringen, alltså dels av riksdagen stiftad lag, dels förordningar som regeringen själv beslutat om, samt vidare viktigare bestämmelser utfärdade av myndigheter. Övriga myndighetsföreskrifter publiceras i den författningssamling som hör till myndigheten, exempelvis Transportstyrelsens författningssamling (TSFS). En del myndigheter har ingen egen författningssamling utan ger ut sina föreskrifter i en annan myndighets serie.



De statligt ägda bolagen lyder enligt Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande 2017, se s. 5, under samma lagar som privatägda bolag, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554), konkurrenslagen (2008:579) och bokföringslagen (1999:1078) samt värdepappers- och insiderlagstiftningen med bl.a. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument och lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument. Bolagen kan också omfattas av direkt tillämpliga EU-förordningar.

Därutöver kan de statligt ägda bolagen som är verksamma inom en viss sektor, liksom privatägda bolag, lyda under särskild sektorslagstiftning. Exempel på sådan lagstiftning som gäller för Swedavia AB är bestämmelser om luftfart liksom bestämmelser om luftfartsskydd, se avsnitt 11.4.

## Bolagsordning och ägaranvisning

Genom *en bolagsordning* bestämmer ägaren ett bolags s.k. verksamhetsföremål och vissa angivna ramar för verksamheten. Bestämmelser om bolagsordning finns i 3 kap. aktiebolagslagen. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i beslut av riksdagen. Bolagsordningarna för de statligt ägda bolagen utgår ifrån reglerna för bolag med aktier upptagna till handel på en reglerad marknad i aktiebolagslagen, Svensk kod för bolagsstyrning och Statens ägarpolicy, se Statens ägarpolicy, s. 3. Bolagsordningen för Swedavia AB berörs i avsnitt 16.4.3.

Genom *en ägaranvisning* ger ägaren instruktioner till bolagets styrelse. Ägaranvisningar ska till sitt innehåll vara relevanta, konkreta och tydliga samt formaliseras genom beslut på bolagsstämma. Om ett uppdrag lämnas i en ägaranvisning ska det i ägaranvisningen tydligt framgå hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolag har särskilt beslutade samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar, se Statens ägarpolicy s. 3. En beskrivning av den ägaranvisning som gäller för Swedavia AB finns i avsnitt 16.2.

### 16.4.3 Vilket styrmedel ska användas?

**Utredningens bedömning:** Skyldigheterna för Swedavia AB i fråga om den särskilda säkerhetskontrollen ska författningsregleras.

Skyldigheterna för Swedavia AB i övrigt enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ryms inom bolagsordningen. Genom ägaranvisning bör Swedavia AB ges i uppdrag att uppfylla dessa åtaganden avseende den amerikanska inresekontrollen gentemot Förenta staterna.

#### Föreskrifter som styrmedel

Swedavia AB har spelat en nyckelroll i samband med tillkomsten av avtalen om amerikansk inresekontroll mellan Sverige och Förenta staterna. Det var exempelvis bolaget som gjorde den intresseanmälan till den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection som ledde till förhandlingarna om avtalen mellan länderna. Det synes således ligga i bolagets intresse att självmant uppfylla de skyldigheter som åligger bolaget enligt avtalen. Detta torde enligt utredningens bedömning minska behovet av författningsreglering.

Denna slutsats gäller främst de åtgärder i artikel V i huvudavtalet som avser kontrollområdet och kontrollanläggningen. Det torde exempelvis inte finnas något behov av att offentligt reglerat frågan om att bolaget ska tillhandahålla lokaler och utrustning för de amerikanska myndigheterna på det sätt som gäller för bolaget i förhållande till svenska myndigheter, exempelvis Tullverket enligt 4 kap. 4 § tullagen (2016:253). Samma slutsats torde vara giltig för åtgärder enligt artiklarna V och IX i huvudavtalet som avser kostnader för den amerikanska inresekontrollen. Skulle, mot förmodan, betalning utebli har Förenta staterna enligt artikel IV.3 j iv i huvudavtalet rätt att vägra att utföra amerikansk inresekontroll. I dessa fall synes andra styrmedel än författningar vara lämpligare, se nedan.

I fråga om åtgärder som avser luftfartsskydd kan följande sägas. Skyldigheten för Swedavia AB att ha ett säkerhetsprogram som upprätthåller Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) riktlinjer (jfr artikel V.1 d i huvudavtalet), torde redan vara uppfylld

genom motsvarande krav i förordning (EG) nr 300/2008, jfr artikel 12 i den förordningen, se också avsnitt 11.4. Skyldigheten för Sverige att ge inresekontrollanterna tillträde till Arlanda flygplats (jfr artikel III.2 i i huvudavtalet) torde kunna hanteras av Swedavia AB inom ramen för det befintliga regelverket om tillträde till flygplatser, jfr Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:1) om luftfartsskydd.

När det gäller åtgärder som avser den särskilda säkerhetskontrollen i artiklarna V.1 g och V.1 h i huvudavtalet samt V, VI.A, VII och VIII i samarbetsavtalet är det annorlunda. Dessa åtgärder påverkar enskilda, som exempelvis flygplatspersonal, flygbolagspersonal och resenärer, och omfattas inte av det befintliga regelverket om luftfartsskydd. Bestämmelserna i samarbetsavtalet, som innehåller de materiella kraven, avser i huvudsak en skyldighet för Transportstyrelsen att säkerställa att Swedavia AB vidtar vissa åtgärder som avser den särskilda säkerhetskontrollen. Även om bestämmelserna avser endast en flygplatsoperatör kan de dock inte sägas avse ett individuellt fall. De genomförs därför lämpligen inom ramen för Transportstyrelsens föreskriftsrätt, se avsnitt 11.5.5. Bolaget är utan någon ytterligare bestämmelse om detta skyldigt att följa de föreskrifter som Transportstyrelsen meddelar. Därmed har Sverige säkerställt att avtalsbestämmelserna i denna del tillämpas av Swedavia AB.

## Bolagsordning och ägaranvisning som styrmedel

Verksamhetsföremålet för Swedavia AB framgår av § 3 i bolagets bolagsordning. Enligt utredningens bedömning torde andra punkten i första stycket vara av störst intresse i det här sammanhanget. Enligt den punkten ska bolaget bl.a. tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster. Det synes inte ha gjorts något försök att definiera begreppet ”flygplatsoperativa tjänster”, jfr prop. 2009/10:16. Möjligt är anledningen att man inte velat ge begreppet en alltför snäv innebörd och därmed begränsa bolagets handlingsutrymme.

För bedömningens skull är det dock nödvändigt att här göra ett försök att ringa in begreppet. Såvitt utredningen förstår begreppet så torde det, mycket allmänt uttryckt, omfatta tjänster som gör det möjligt att transportera resenärer och gods med luftfart till och

från en flygplats, med beaktande av gällande luftfartsbestämmelser. Det kan exempelvis avse att tillhanda ytor och infrastruktur för incheckning och bagagehantering samt att tillhandahålla säkerhetskontroller av resenärer och gods.

Enligt utredningens bedömning torde de åtgärder som avser kontrollområdet och kontrollanläggningen i avtalen om amerikansk inresekontroll i huvudsak ligga inom ramen för bolagets verksamhetsföremål. Denna bedömning gäller också skyldigheterna för Swedavia AB att uppfylla åtagandena i artikel IX i huvudavtalet som avser kostnader för den amerikanska inresekontrollen gentemot Förenta staterna. Bolagets skyldigheter i dessa delar ryms därmed inom den nuvarande bolagsordningen. Någon ändring i bolagsordningen behöver med andra ord inte göras.

Emellertid är Swedavia AB i förhållande till staten ett privatrechtligt subjekt och inte part till avtalet mellan Sverige och Förenta staterna. För att säkerställa att avtalsbestämmelserna i nämnda delar tillämpas av Swedavia AB bör bolaget genom en ägaranvisning ges i uppdrag att uppfylla dessa åtaganden. För bolaget finns sedan tidigare en av bolagsstämman antagen ägaranvisning, se avsnitt 16.2. Såvitt utredningen kan bedöma är en ägaranvisning ett tydligt instrument för styrning från ägarens sida i dessa avseenden. Att komplettera den nuvarande ägaranvisningen för Swedavia AB med bolagets åtaganden gentemot Förenta staterna torde därmed vara en tillräcklig åtgärd från ägarens sida. Hur uppdraget bör formuleras i ägaranvisningen är en fråga för ägaren att avgöra.

### **Sammanfattande bedömning**

Skyldigheterna för Swedavia AB i fråga om den särskilda säkerhetskontrollen behöver författningsregleras. Bolagets skyldigheter i övrigt enligt avtalen om amerikansk inresekontroll ryms inom bolagsordningen. Genom ägaranvisning bör bolaget ges i uppdrag att uppfylla dessa åtaganden avseende den amerikanska inresekontrollen gentemot Förenta staterna.

## 16.5 Samarbetet mellan Swedavia AB och myndigheterna

Det följer av inrättandet av kontrollområdet och närvaron av tjänstemän från den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection på Arlanda flygplats att Swedavia AB kommer att behöva samarbeta med den myndigheten, liksom med de svenska myndigheter som är verksamma på flygplatsen. Även bolaget ser ett nära samarbete med olika myndigheter som en av de viktigaste faktorerna för att den amerikanska inresekontrollen ska kunna fungera väl.

### 16.5.1 Samarbete med amerikanska myndigheter

**Utredningens bedömning:** Swedavia AB kommer i olika omfattning att behöva samarbeta med de amerikanska myndigheterna US Customs and Border Protection och Transportation Security Administration.

Samarbetet med de amerikanska myndigheterna ryms inom bolagsordningen för Swedavia AB.

Samarbetet mellan Swedavia AB och US Customs and Border Protection torde kunna bli tämligen omfattande. Det inleds redan när kontrollområdet och kontrollanläggningen ska planeras, utformas och byggas. Det fortsätter när kontrollområdet och kontrollanläggningen sedan har tagits i drift. I denna andra fas aktualiseras kontakter med US Customs and Border Protection med anledning av bolagets underhållsansvar för kontrollområdet och dess ansvar för att betala vissa kostnader enligt artikel IX i huvudavtalet. En allmän bestämmelse om samverkan mellan US Customs and Border Protection och bl.a. flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, finns i artikel IV.3 d i huvudavtalet, jfr avsnitt 10.2.1. En mer specifik bestämmelse om samverkan mellan den amerikanska myndigheten och bolaget som avser bemanningen av kontrollanläggningen finns i artikel IX.1 b ii i det avtalet, se avsnitt 16.3.3.

En annan amerikansk myndighet som det kan bli aktuellt att samarbeta med för Swedavia AB är Transportation Security Administration, med anledning av bolagets ansvar för den särskilda säkerhetskontrollen. Detta samarbete torde inte bli lika omfattande

som samarbetet med US Customs and Border Protection, eftersom samarbetsavtalets bestämmelser bygger på att Transportation Security Administration i första hand ska samarbeta med Transportstyrelsen när det gäller frågor som rör säkerhetskontroller. Samarbetsavtalet innehåller inte heller någon bestämmelse som direkt avser samarbete mellan Transportation Security Administration och bolaget. När artikel X om operativ utvärdering av det civila luftfartsskyddet vid Arlanda flygplats, jfr avsnitt 11.3, tillämpas, torde det dock bli aktuellt med visst samarbete.

Enligt utredningens bedömning torde för bolagets del samarbetet med de amerikanska myndigheterna US Customs and Border Protection och Transportation Security Administration ligga inom ramen för verksamhetsföremålet enligt bolagsordningen för Swedavia AB, jfr avsnitt 16.4.3.

## 16.5.2 Samarbete med svenska myndigheter

**Utredningens bedömning:** Samarbete mellan Swedavia AB och berörda svenska myndigheter med anledning av den amerikanska inresekontrollen kan ske inom ramen för det befintliga samarbetet.

Verksamheten i kontrollområdet kommer att påverka främst två svenska myndigheter: Polismyndigheten och Tullverket. Samarbetet mellan dessa myndigheter och US Customs and Border Protection beskrivs närmare i kapitel 10.

Eftersom Polismyndigheten och Tullverket redan har verksamhet på Arlanda flygplats finns det redan ett nära samarbete mellan dessa myndigheter och Swedavia AB, för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Såvitt utredningen kan bedöma är de uppgifter som tillkommer för dessa myndigheter och bolaget med anledning av den amerikanska inresekontrollen av ett sådant slag att de bör kunna hanteras inom ramen för det befintliga samarbetet.

Detsamma torde gälla för andra myndigheter som mer sporadiskt kommer att beröras av den amerikanska inresekontrollen, exempelvis landstinget, då främst smittskyddsläkaren, och Statens jordbruksverk.

Samarbete mellan Transportstyrelsen och Swedavia AB i fråga om den särskilda säkerhetskontrollen torde kunna ske inom ramen för det befintliga samarbetet om luftfartsskydd mellan myndigheten och bolaget.

## 16.6 Uppföljning av det uppdrag Swedavia AB har

**Utredningens bedömning:** Det ligger i ägarens och den verkställande ledningens intresse att ingående följa upp bolagets uppdrag avseende den amerikanska inresekontrollen. Vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska ske, är en fråga som i sedvanlig ordning får avgöras i dialog mellan ägaren, dvs. staten, och den verkställande ledningen.

Utredningen ska enligt direktiven analysera om det bör ske någon uppföljning av det uppdrag Swedavia AB har när det gäller den amerikanska inresekontrollen och i så fall hur en sådan uppföljning bör ske.

Frågan om uppföljning behöver ses mot bakgrund av de styrmedel som kommer att användas för att genomföra de uppdrag som Swedavia AB har. När det gäller de skyldigheter för bolaget som kommer att vara författningsreglerade, är det en uppgift för den ansvariga myndigheten att följa upp att bestämmelserna följs. I avsnitt 11.5.4. föreslår utredningen att Transportstyrelsen ska vara tillsynsmyndighet när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen, se även 3 kap. 13 § i den föreslagna lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

De skyldigheter som bolaget tilläggs genom bolagsordning och ägaranvisning kan följas upp endast inom ramen för bolagslagstiftningen och det övriga regelverk som gäller för styrning av statliga bolag. Såsom redovisats i avsnitt 16.4.2 ska det, i de fall uppdrag lämnas genom en ägaranvisning, i anvisningen också anges hur uppdraget ska följas upp.

Swedavia AB kommer att vara huvudaktör på den svenska sidan när det gäller att bygga upp, organisera, finansiera och driva den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Arlanda flygplats. Denna uppgift kommer att medföra stora ekonomiska åtaganden och ställa stora krav på affärsmässighet. Enligt utredningens be-

dömning ligger det därmed i både bolagets och ägarens intresse att följa upp uppdraget ingående. Vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska ske, bör vara en fråga som i sedvanlig ordning avgörs i dialog mellan ägaren, dvs. staten, och bolagets verkställande ledning.

Från ett allmänt samhällsperspektiv bör det vara av intresse att följa upp hur införandet av amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats påverkar resandet från och till Sverige. Erfarenheter från Irland tyder på att resandet kan komma att öka som en följd av den amerikanska inresekontrollen.



# 17    Ansvaret för kostnader

## 17.1   Inledning

Den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige medför kostnader. Enligt avtalen ska Sverige i huvudsak svara för dessa. Kostnaderna är främst av två slag. Det är kostnader dels för de amerikanska kontrollåtgärder som genomförs inom ramen för den amerikanska inresekontrollen, dels för den särskilda säkerhetskontroll som ska utföras av svensk personal i enlighet med amerikanska regler. Det är i båda fallen fråga om kapitalkostnader som avser investeringar i anläggningar och utrustning för verksamheten samt kostnader för svensk och amerikansk personal och övriga årliga driftkostnader.

I detta kapitel behandlas frågan om ansvaret på den svenska sidan för dessa kostnader, liksom andra frågor med anknytning till kostnaderna. Kostnaderna för de amerikanska kontrollåtgärderna behandlas i avsnitt 17.2 och kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen behandlas i avsnitt 17.3.

Såsom kommer att framgå har flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, ett betydande ansvar för de kostnader som är förenade med den amerikanska inresekontrollen. En beskrivning av verksamheten vid Swedavia AB har lämnats i avsnitt 16.2. I avsnitt 16.4.2 lämnas en redovisning för styrinstrumentet ägaranvisning. Frågan om hur Sverige juridiskt ska säkerställa det ansvar som Swedavia AB har gentemot Förenta staterna för Sveriges kostnader behandlas i avsnitt 16.4.3.

## 17.2 Kostnaderna för de amerikanska kontrollåtgärderna

**Utredningens bedömning:** Det följer av huvudavtalet att Swedavia AB ska ersätta Förenta staterna för de kostnader som den staten har till följd av de amerikanska kontrollåtgärderna. Det finns därför inte något behov av att reglera bolagets åtagande i denna del utöver det som redan följer av avtalet. Skulle ett sådant behov likväl aktualiseras kan det tillgodoses genom en ägaranvisning.

Frågan om kostnaderna också slutligen ska bäras av Swedavia AB kräver överväganden som ligger utanför utredningens uppdrag.

I artiklarna V och IX i huvudavtalet, se avsnitten 16.3.2 och 16.3.3, regleras ingående vilka av kostnaderna för de amerikanska kontrollåtgärderna som Sverige slutligt ska stå för. Enligt artiklarna V.1 m och IX i huvudavtalet ska Sverige se till att *flygplatsoperatören* respektive *den ansvariga enheten* betalar Förenta staterna för dessa kostnader. Såsom utvecklas i avsnitt 16.3.1 avses Swedavia AB med båda dessa begrepp.

Swedavia AB är ett av staten helägt bolag, som dessutom aktivt deltagit i arbetet med att ta fram avtalet. Utredningen kan därför inte se att det finns något behov av att reglera bolagets åtagande i denna del utöver det som redan följer av avtalet. Skulle ett sådant behov likväl aktualiseras kan det tillgodoses genom en ägaranvisning, jfr avsnitt 16.4.3.

En annan fråga är om kostnaderna för de amerikanska kontrollåtgärderna också slutligen ska bäras av Swedavia AB. Detta är en fråga som ska avgöras av Sverige och som därför inte regleras i avtalen. Inte heller utredningens direktiv tar upp denna fråga. En bedömning av den frågan förutsätter emellertid en analys av bl.a. bolagets ekonomiska förhållanden som ligger utanför utredningens uppdrag.

## 17.3 Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen

### 17.3.1 Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen är avsedda att stanna på Sverige men bör kunna fördelas vidare

**Utredningens bedömning:** Även om det inte finns en uttrycklig bestämmelse i avtalen om att Sverige ska stå för kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen, får dock ett kostnadsansvar för Sverige anses vara en naturlig följd av att det är Sverige, genom Swedavia AB, som ansvarar för kontrollerna och utför dem med svensk personal. För att undanröja all tveksamhet om att Swedavia AB:s ansvar för den särskilda säkerhetskontrollen omfattar även det ekonomiska ansvaret för dem, behöver detta uttryckligen anges i den bestämmelse om bolagets verksamhetsansvar som utredningen föreslår i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Det bör finnas en möjlighet att fördela dessa kostnader vidare på flygbolagen och därmed ytterst på resenärerna.

Om inga regler om vidare fördelning av kostnaderna införs stannar kostnaderna på Swedavia AB. Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen kommer då, i likhet med övriga kostnader för den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige, att få hanteras som en kostnad i bolagets verksamhet.

I artikel VI.B i samarbetsavtalet finns en bestämmelse om flygplatsoperatörens ansvar för den särskilda säkerhetskontrollen. I avsnitten 11.5.2 och 11.5.3 har utredningen gjort bedömningen att EU-bestämmelserna om luftfartsskydd och den svenska lagstiftningen om luftfartsskydd inte omfattar avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Utredningen har därför i avsnitt 11.5.6 föreslagit att en bestämmelse om att flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, svarar för den särskilda säkerhetskontrollen ska tas in i den nya lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som föreslås.

Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen på Arlanda flygplats kan, enligt en beräkning som Transportstyrelsen gjort med uppgifter från Swedavia AB som grund, beräknas till mellan 37

och 40 miljoner kronor årligen beroende på val av teknisk utrustning. Av beloppet avser cirka 29 miljoner kronor personalkostnader och resterande belopp i huvudsak kapitalkostnader. Uppgifterna från Swedavia AB grundar sig på bedömningar som bolaget gjort i maj 2017.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i avtalen om att Sverige ska stå för kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen. Ett kostnadsansvar för Sverige, och inte för Förenta staterna, får dock anses vara en naturlig följd av att det är Sverige, genom Swedavia AB, som ansvarar för kontrollerna och utför dem med svensk personal. Vad utredningen förstår har en sådan lösning varit parternas gemensamma avsikt.

För att undanröja all tveksamhet om att det ansvar som Swedavia AB har för den särskilda säkerhetskontrollen även omfattar det ekonomiska ansvaret för den, behöver detta uttryckligen anges i den bestämmelse som utredningen föreslagit i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.

Även när det gäller kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen inställer sig frågan om de slutligen också ska stanna på Swedavia AB. Av utredningens direktiv framgår att det i vart fall inte varit avsikten att utesluta en vidare fördelning av kostnaderna. Det finns goda skäl för att möjliggöra en vidare fördelning av de kostnaderna på flygbolagen och därmed ytterst på resenärerna. Ett sådant skäl är att en annan ordning skulle kunna uppfattas som en indirekt subventionering av vissa resor från Arlanda flygplats till Förenta staterna. Ett annat är att såväl den allmänna som den särskilda säkerhetskontrollen görs i samma syfte, att säkerställa ett bra luftfartsskydd, och att de först nämnda kontrollerna slutligen betalas av resenärerna. Det är därför utredningens bedömning att en möjlighet till vidare fördelning ska finnas.

Om inga regler om vidare fördelning av kostnaderna införs stannar kostnaderna på Swedavia AB. Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen kommer då, i likhet med övriga kostnader för den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige, att få hanteras som en kostnad i bolagets verksamhet, se avsnitt 17.2.

### 17.3.2 Två alternativa modeller för att fördela kostnaderna vidare

**Utredningens bedömning:** Om de kostnader som Swedavia AB har för den särskilda säkerhetskontrollen ska fördelas vidare kan det ske enligt en av två principiellt sett olika modeller.

I den ena modellen, GAS-modellen, fördelas kostnaderna obligatoriskt på hela resenärskollektivet enligt samma modell som gäller för kostnaderna för den allmänna säkerhetskontrollen.

I den andra modellen, den modifierade brukarmodellen, kan Swedavia AB fördela hela eller delar av kostnaderna på de flygbolag som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Arlanda flygplats. Bolaget kan också välja att låta hela eller delar av kostnaden stanna på bolaget.

Oavsett vilken modell som väljs behöver tillämpningen av den författningsregleras.

Kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen kan fördelas på dem som reser enligt två principiellt olika modeller. Det är synen på den särskilda säkerhetskontrollen som är skiljelinjen mellan dem.

Den särskilda säkerhetskontrollen kan ses som i huvudsak en fråga om ordning och säkerhet för vilka flygresenärerna som kollektiv, dvs. oavsett avreseort eller destinationsort, bör betala. En finansieringsmodell som tillgodoser detta synsätt behöver utmärkas av att den är obligatorisk, förutsebar och enhetlig. I dag används det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, det s.k. GAS-systemet, för att fördela kostnaderna för den allmänna säkerhetskontrollen vidare. Såsom redovisas i det följande är det utredningens bedömning att detta system bör användas om kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen ska fördelas på hela resenärskollektivet.

Den särskilda säkerhetskontrollen kan emellertid också ses mer som en del av en kommersiell tjänst som innebär att resenären erbjuder förenklade reserutiner och tidsvinster vid sin resa till Förenta staterna. En finansieringsmodell som grundas på ett sådant synsätt bör utmärkas av att det är de som utnyttjar förmånen, alltså brukarna, som i första hand ska betala. En sådan modell bör modifieras på så sätt att den även ger utrymme för Swedavia AB att kompensera sig för kostnaden på annat sätt än genom att vidareföra den på

andra. Genom denna modifiering har Swedavia AB möjlighet att anpassa kostnadsuttaget efter den över tid växlande konkurrensen på marknaden. En omfördelning av kostnaden helt eller delvis inom ramen för bolagets övriga verksamhet är då det alternativ som kan komma i fråga. En sådan modell kan alltså ses som en modifierad brukarmodell.

Oavsett vilken modell som väljs behöver tillämpningen av den författningsregleras.

### 17.3.3 En fördelning på resenärskollektivet (GAS-modellen)

**Utredningens bedömning:** Om kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen ska fördelas på hela resenärskollektivet bör denna ordning åstadkommas genom att GAS-systemet görs tillämpligt på dem. En förutsättning för detta är att det inte finns rättsliga hinder mot att låta systemet omfatta kostnaderna även för den särskilda säkerhetskontrollen.

Grundat på uppgifter från Swedavia AB har Transportstyrelsen bedömt att den avgift per passagerare som Transportstyrelsen tar ut av flygbolagen skulle öka med mellan 1,66 och 1,75 kronor från dagens 43 kronor om GAS-systemet omfattade även den särskilda säkerhetskontrollen.

### Den rättsliga grunden för GAS-systemet

När det gäller den säkerhetskontroll som utförs med stöd av EU-bestämmelserna gäller enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd att flygplatsoperatören, dvs. i detta fall Swedavia AB, får kompensation för sina kostnader genom en enhetlig avgift som Transportstyrelsen påför flygbolagen och som dessa sedan kan ta ut av flygpasagerarna. Denna finansieringsmodell benämns GAS-systemet.

Den rättsliga grunden för de säkerhetskontroller som utförs vid svenska flygplatser finns i förordning (EG) nr 300/2008, jfr avsnitt 11.4.

Enligt artikel 5 i den förordningen får varje medlemsstat besluta under vilka förhållanden och i vilken omfattning kostnaderna för de säkerhetsrelaterade åtgärder som vidtagits i enlighet med denna

förordning för att skydda den civila luftfarten från olagliga handlingar ska belasta andra. De som då får komma i fråga är staten, flygplatserna, lufttrafikföretagen, andra verksamhetsutövare eller användarna. I den mån det är praktiskt möjligt ska alla avgifter eller överföringar av kostnader för luftfartsskyddet stå i direkt förhållande till kostnaderna för att tillhandahålla de aktuella säkerhetstjänsterna och ska vara avsedda att enbart täcka relevanta kostnader.

I Sverige har, genom GAS-systemet, införts ett avgiftsfinansierat system för att täcka kostnaderna för säkerhetskontrollerna. Bestämmelser om systemet finns i

- 11–14 §§ lagen om luftfartsskydd,
- 2–14 §§ förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd, och
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:113) om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage.

Huvudprinciperna för utjämningsystemet finns i lagen, medan mera detaljerade bestämmelser finns i förordningen och främst Transportstyrelsens föreskrifter, jfr prop. 2003/04:154, s. 31.

### Tankarna bakom GAS-systemet

Redovisningen i detta underavsnitt grundas i huvudsak på prop. 2003/04:154, s. 28 f. När reglerna om hanteringen av kostnaderna för den allmänna säkerhetskontrollen tillkom 2004 var utgångspunkten att kostnaderna slutligen skulle belasta resenärerna. Detta ska ses mot bakgrund av att terrordåden vid denna tid hade medfört stora ekonomiska belastningar på såväl flygplatsoperatörer som flygbolag. Även konjunkturnedgång, Irak-kriget och lungsjukdomen sars anfördes av statsmakterna då som skäl för att flygplatsoperatörer och flygbolag inte skulle belastas med ytterligare kostnader. Det bör dock observeras att den lösning som valdes innebar att kostnaderna uttryckligen belastar flygbolagen. Enligt förarbetena har dock bolagen en möjlighet att, i sin tur, låta de som reser stå för kostnaden genom höjda biljettpriser.

Vissa av de omständigheter som motiverade de bestämmelser som infördes 2004 föreligger inte längre. Bestämmelserna gäller

dock oförändrade. Det får därför antas att statsmakterna funnit att det synsätt som innebär att det är resenären som slutligen ska betala kostnaden för en högre säkerhet alltjämt har fog för sig.

En grundtanke bakom systemet synes alltså vara att den som skyddas av säkerhetskontrollerna också bör stå för kostnaderna för dem. Flygplatsoperatörernas kostnader för säkerhetskontrollen av passagerare och deras bagage täcks därför genom att en avgift tas ut av brukarna, dvs. de flygföretag som transporterar passagerarna. Systemet blir då i princip självförsörjande, jfr bet. 2004/05:JuU2, s. 13.

Huvudprinciperna för systemet kommer till uttryck i 11 § lagen om luftfartsskydd. De är följande:

- Flygplatsoperatörernas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage ska täckas av en avgift.
- Avgiften ska tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008.
- Avgiften ska tas ut för varje avresande passagerare och ska vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet.
- Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.
- För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll, som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 300/2008, och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt ska någon avgift inte betalas.

Det är inte avsikten att högre biljettpriser ska leda till att det blir orimligt dyrt att avresa från vissa flygplatser i landet. Avgiften för säkerhetskontrollerna är därför enhetligt utjämnad. Den ska täcka kostnaden för säkerhetskontrollen hos alla flygplatser som ingår i utjämningsystemet, dvs. de flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 300/2008, och tas ut för varje avresande passagerare.



## Så här fungerar GAS-systemet

Med utgångspunkt i lagen och förordningen om luftfartsskydd samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage kan GAS-systemet sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt.

De svenska flygplatsoperatörerna redovisar årligen till Transportstyrelsen de beräknade kostnaderna för säkerhetskontroller för det kalenderår som avgiften avses gälla. För motsvarande period tar Transportstyrelsen fram en prognos för passagerarvolymen.

Transportstyrelsen fastställer, som regel årligen, en avgift per passagerare för säkerhetskontrollen. Avgiften beräknas genom att de sammanlagda kostnaderna divideras med det prognosticerade antalet passagerare. De flygföretag som transporterar passagerare från de flygplatser som omfattas av systemet är skyldiga att betala den av Transportstyrelsen fastställda avgiften till styrelsen beräknat efter det antal passagerare som de transporterar.

Transportstyrelsen fördelar sedan de inkomna avgifterna mellan flygplatsoperatörerna med utgångspunkt i de kostnader som de redovisat i sina underlag.

Flygföretagen har möjlighet att ta ut högst det belopp som den fastställda avgiften uppgår till från passagerarna som bolaget transporterar. Såvitt utredningen har förstått utnyttjar de flesta flygbolag denna möjlighet.

Transportstyrelsen gör årligen en slutlig avstämning som avser närmast föregående år och som grundas på uppgifter om de faktiska kostnader och resandevolymer som redovisas av flygplatsoperatörerna.

Avgiften höjdes fr.o.m. den 3 april 2017 med 6 kronor till 43 kronor per passagerare, se 3 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage. Detta är samma nivå som för åren 2009 och 2010. Avgiften har under åren sedan dess varierat mellan 35 och 43 kronor utan att någon trend kan iakttas. Detta beror på avgiftens konstruktion som innebär att den varierar med antalet passagerare och flygplatsoperatörernas kostnader för säkerhetskontrollerna.

## Vilka flygplatser och flygbolag omfattas av GAS-systemet?

De *flygplatser* som omfattas av systemet är de som är säkerhetsgodkända av Transportstyrelsen enligt förordning (EG) nr 300/2008, jfr avsnitt 11.4. För närvarande är 36 svenska flygplatser säkerhetsgodkända, jfr Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:1) om luftfartsskydd och Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om gemensamt avgiftsutjämningsystem för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage.

Ett *flygföretag* är skyldigt att betala GAS-avgift om det transporterar passagerare från säkerhetsgodkända flygplatser med luftfartyg vars maximala startmassa är 10 ton eller mer. Enligt Transportstyrelsen är därmed endast de flygbolag som bedriver linjetrafik med mycket små flygplan undantagna från skyldigheten att betala GAS-avgift.

## GAS-systemet bör användas om kostnaderna ska fördelas på hela resenärskollektivet

GAS-systemet medför således

- att flygplatsoperatörerna alltid är garanterade full ersättning, inom systemets ramar, för de kostnader som är förenade med säkerhetskontrollen, och
- att ökade kostnader, liksom ett minskat antal passagerare, medför en högre avgift för flygbolagen, men
- att kostnaden för bolagen som regel motsvaras av lika höga intäkter, eftersom bolagen torde kompensera sig genom att höja biljettpriset.

Om kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen ska fördelas på hela resenärskollektivet – dvs. oavsett avreseort och destination – bör, enligt utredningens bedömning, denna ordning åstadkommas genom att GAS-systemet görs tillämpligt på dem. För detta talar att systemet är särskilt konstruerat för det slag av kostnader som nu är aktuella, är myndighetsstyrt, har använts under flera år, fungerar bra och har, såvitt utredningen förstått, den utjämnande effekt som avsågs.

En förutsättning för att tillämpa GAS-systemet är emellertid att det inte finns rättsliga hinder mot att låta systemet omfatta kostnaderna även för den särskilda säkerhetskontrollen, se avsnitt 17.3.8.

### **Tillämpning av GAS-systemet förutsätter en författningsreglering**

Det rättsliga stödet för GAS-systemet finns, som framgått, i lagstiftningen om luftfartsskydd. Såsom också har redovisats har utredningen gjort bedömningen att denna lagstiftning inte omfattar avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, se avsnitt 11.5.3. GAS-systemet är således inte direkt tillämpligt på den särskilda säkerhetskontrollen. Om GAS-systemet ska tillämpas även på kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen krävs det därför författningsreglering.

### **Vilken avgift skulle behöva tas ut?**

Transportstyrelsen har efter önskemål från utredningen redovisat en beräkning som visar den merkostnad som skulle drabba en resenär som reser från en svensk flygplats om kostnaden för Swedavia AB fördelas enligt GAS-modellen. Merkostnaden beräknas som ökningen av den avgift som Transportstyrelsen skulle ta ut av flygbolagen om GAS-systemet omfattade även den särskilda säkerhetskontrollen.

Beräkningen visar att den avgift per passagerare som Transportstyrelsen tar ut av flygbolagen skulle öka med mellan 1,66 och 1,75 kronor från dagens 43 kronor om GAS-systemet omfattade även den särskilda säkerhetskontrollen. Uppgifterna från Swedavia AB om kostnaderna grundar sig på bedömningar som bolaget gjort i maj 2017. Transportstyrelsen har beräknat det årliga antalet passagerare med utgångspunkt i ett genomsnitt av prognoserna för flygpassagerare under åren 2017–2023.

### 17.3.4 En modifierad brukarmodell

**Utredningens bedömning:** Om kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen inte ska belasta hela resenärskollektivet, bör det vara möjligt att fördela dem på enbart de flygbolag som utnyttjar systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Denna modell bör modifieras så att Swedavia AB kan välja att omfördela kostnaden helt eller delvis inom ramen för bolagets övriga verksamhet och således inte ta ut den av flygbolagen.

Grundat på uppgifter från Swedavia AB har Transportstyrelsen bedömt att den avgift per resenär som skulle tas ut av flygbolagen för den särskilda säkerhetskontrollen skulle uppgå till mellan 61 och 65 kronor räknat på full kostnadstäckning för Swedavia AB.

En fördelning av kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen enbart på dem som utnyttjar systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige, förutsätter en uppskattning av kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen och av antalet resenärer som kommer att kontrolleras. Det är alltså samma slags uppgifter som krävs för att tillämpa GAS-systemet.

Även i övrigt bör denna modell kunna konstrueras med GAS-systemet som förebild. Den bör dock modifieras med hänsyn tagen till dels att endast en flygplatsoperatör, Swedavia AB, är berörd, dels att bolaget ska kunna välja att omfördela kostnaden helt eller delvis inom ramen för den övriga verksamheten. Modellen bör innehålla att Transportstyrelsen årligen fastställer en avgift per passagerare som grundas på de uppgifter om uppskattade kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen och antalet resenärer som Swedavia AB ger in.

Om Swedavia AB utnyttjar möjligheten att låta andra delar av företagets verksamhet bära hela eller delar av kostnaden ska endast den del av kostnaden som ska fördelas vidare på flygbolagen redovisas. Avgiften beräknas sedan genom att de sammanlagda kostnaderna divideras med det prognosticerade antalet passagerare. De flygföretag som transporterar passagerare från den flygplats som omfattas av systemet är skyldiga att betala den av Transportstyrelsen fastställda avgiften beräknat efter det antal passagerare som de

transporterar. För att begränsa administrationen av avgifter bör Transportstyrelsen, om det bedöms formellt möjligt, i myndighetens tillämpningsföreskrifter kunna föreskriva att den beslutade avgiften ska betalas direkt till Swedavia AB.

Såsom redovisats behöver även denna modell författningsregleras.

### **Vilka effekter ger den modifierade brukarmodellen?**

Den modifierade brukarmodellen medför således

- att flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, alltid är garanterad full ersättning, inom modellens ramar, för de kostnader som är förenade med säkerhetskontrollen, men
- att Swedavia AB, grundat på affärs- och konkurrensmässiga bedömningar, kan välja att inte ta ut hela avgiften för säkerhetskontrollen från de berörda flygbolagen,
- att ökade kostnader, liksom ett minskat antal passagerare, medför en högre avgift för flygbolagen, men
- att kostnaden för bolagen som regel motsvaras av lika höga intäkter, eftersom bolagen torde kompensera sig genom att höja biljettpriset.

### **Vilken avgift skulle behöva tas ut?**

Transportstyrelsen har efter önskemål från utredningen redovisat en beräkning som visar den merkostnad som skulle drabba en resenär till Förenta staterna som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats om kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen inte fördelas utanför denna grupp resenärer. Merkostnaden beräknas som den avgift som Transportstyrelsen skulle fastställa och som Swedavia AB sedan får ta ut av de berörda flygbolagen.

Beräkningen visar att den avgift per resenär som Transportstyrelsen skulle ta ut av flygbolagen för den särskilda säkerhetskontrollen skulle uppgå till 61–65 kronor räknat på full kostnadstäckning för Swedavia AB. Uppgifterna från Swedavia AB om kostnaderna för kontrollen grundar sig, såsom redan nämnts, på bedömningar som bolaget gjort i maj 2017. Transportstyrelsen har beräknat det årliga

antalet flygpassagerare till Förenta staterna med utgångspunkt i ett genomsnitt av bolagets prognoser för sådana flygpassagerare under åren 2017–2027.

### 17.3.5 Argument för de olika fördelningsmodellerna

#### Argument för GAS-modellen

Det finns bra argument för båda modellerna. Den som förespråkar GAS-modellen kan åberopa bl.a. följande:

- Den särskilda säkerhetskontrollen skiljer sig principiellt från den allmänna säkerhetskontrollen genom att den grundas på ett avtal mellan två stater som endast avser en flygplats och inte på ett internationellt tvingande regelverk som ska tillämpas på samtliga flygplatser i Sverige. Vid bedömningen av vem som slutligen ska betala kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen, bör man dock ta fasta på det som förenar de båda säkerhetskontrollerna, alltså syftet att säkerställa en hög flygsäkerhet. Därför bör kostnaderna även för den särskilda säkerhetskontrollen slutligen bäras av resenärerna som ett kollektiv.
- Förenklade reseprocedurer vid resor till det stora svenska resmålet Förenta staterna ligger i hela Sveriges intresse och den utjämning som GAS-modellen innebär medför att kostnaderna för denna procedur fördelas på ett större kollektiv av resenärer än det som faktiskt använder sig av den amerikanska inresekontrollen, vilket innebär lägre kostnader per passagerare.
- Den modifierade brukarmodellen kan leda till en höjning av biljettpriserna för resor till Förenta staterna. Alltför stora höjningar av biljettpriserna för en resa till Förenta staterna från Arlanda flygplats riskerar att försämra flygplatsens konkurrenskraft i förhållande till andra flygplatser i norra Europa som också har flygningar till Förenta staterna.
- Den modifierade brukarmodellen kan tillämpas på ett sådant sätt att den uppfattas som en omotiverad subventionering genom att Swedavia AB avstår från att ta ut samtliga kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen av flygbolagen.

## Argument för den modifierade brukarmodellen

För den modifierade brukarmodellen talar följande:

- Den särskilda säkerhetskontrollen skiljer sig principiellt från den allmänna säkerhetskontrollen genom att den grundas på ett avtal mellan två stater som endast avser en flygplats och inte på ett internationellt tvingande regelverk som ska tillämpas på samtliga flygplatser i Sverige. Detta talar för att den ska finansieras i en särskild ordning.
- Möjligheten att bli inresekontrollerad för Förenta staterna redan i Sverige ska i första hand ses som en kommersiell tjänst och hela förfarandet, inklusive den särskilda säkerhetskontrollen, ska därför finansieras inom relationen producent-konsument.
- Den modifierade brukarmodellen ger Swedavia AB en betydande frihet när det gäller att finansiera kostnaderna och därmed en möjlighet att konkurrensanpassa uttaget av kostnader.
- Den modifierade brukarmodellen synliggör kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen och ger därmed ägaren, dvs. staten, en bättre möjlighet att följa upp de sammantagna kostnaderna för den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats.

De ekonomiska konsekvenserna av de två alternativen är helt beroende av om de subjekt som debiteras avgifterna, dvs. flygbolagen, också väljer att vidareföra denna på konsumenterna, dvs. resenärerna. I båda modellerna kan flygbolagen, liksom i dag, välja att inte debitera resenären utan ta ut de ökade kostnaderna i andra delar av rörelsen. I den modifierade brukarmodellen kan Swedavia AB dessutom välja att inte låta kostnaden belasta flygbolagen överhuvudtaget, utan finansiera kostnaden helt eller delvis inom ramen för den övriga verksamheten.

## Skillnader och likheter mellan modellerna

Fördelningsmodellerna har det gemensamt att de båda ger möjlighet att fullt ut låta kostnaden belasta resenärerna. GAS-modellen leder till att kostnaderna obligatoriskt fördelas på samtliga resenärer på i huvudsak samtliga flygplan i linjetrafik som lyfter från i stort sett

samtliga flygplatser i Sverige, se avsnitt 17.3.3. Den modifierade brukarmodellen innebär att kostnaderna kan fördelas slutligen endast på de resenärer som blir föremål för den särskilda säkerhetskontrollen, men att Swedavia AB kan välja att finansiera kostnaderna på annat sätt än att låta dem belasta flygbolagen, dvs. i slutänden resenärerna.

Från flygresenärens synpunkt kan skillnaden i kostnader mellan de två modellerna beskrivas på följande sätt. GAS-modellen ger, räknat i kronor och ören, en förhållandevis liten höjning av biljettpriset på samtliga flygavgångar, inrikes som utrikes, från svenska flygplatser. Brukarmodellen kan medföra en förhållandevis högre höjning av biljettpriset på samtliga avgångar från Arlanda flygplats till Förenta staterna som omfattas av systemet med amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Denna höjning ska sättas i relation till priset för en flygresa till Förenta staterna, men också en eventuell tillkommande flygskatt fr.o.m. den 1 januari 2018.

### 17.3.6 Är den tillkommande GAS-avgiften en skatt eller avgift?

**Utredningens bedömning:** Den avgift som skulle tillkomma i GAS-systemet för den särskilda säkerhetskontrollen är att bedöma som en skatt.

Anledningen är att avgiften skulle vara obligatorisk för samtliga flygbolag som trafikerar svenska flygplatser, men att endast de bolag som trafikerar Arlanda flygplats, och som där väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll vid utresan från den flygplatsen, skulle få en motprestation i form av säkerhetskontroll.

En tillämpning av GAS-modellen förutsätter överväganden om hur den tillkommande tvingande avgiften ska klassificeras vid en tillämpning av regeringsformen. Anledningen är att regeringsformen kräver att föreskrifter om skatt ska meddelas av riksdagen, se 8 kap. 2 § första stycket 2 jämförd med 3 § första stycket 2 regeringsformen. Föreskrifter som avser s.k. tvingande avgifter får dock meddelas av regeringen efter bemyndigande av riksdagen, se 8 kap. 2 § första stycket 2 jämförd med 3 § första stycket regeringsformen.

När GAS-systemet infördes 2005 tog statsmakterna ställning i frågan om GAS-avgiften var att anse som en skatt eller en tvingande



avgift. Man gjorde då bedömningen att övervägande skäl talade för att GAS-avgiften var just en avgift och inte en skatt. Regeringen redovisade bl.a. följande i den av riksdagen antagna propositionen, se prop. 2003/04:154, s. 31 f.

*Av förarbetena till RF framgår bl.a. att skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningpåлага som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är dock flytande (prop. 1973:90, s. 213). [---] Den föreslagna avgiften för luftfartsskyddet utgör vederlag för en motprestation i form av säkerhetskontroller. Den motprestation som flygföretagen således får för den erlagda avgiften är att anse som individuell och specificerad på sätt som krävs för att en penningpåлага skall betraktas som en avgift och inte en skatt i statsrättslig mening. [---] Till detta kommer att avgifterna för säkerhetskontroller stannar inom det egna systemet och inte kommer att redovisas i statsbudgeten. Avgiften är tänkt att täcka flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna och inte mer.*

*Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att avgifterna för säkerhetskontroller i statsrättsligt hänseende skall betraktas som just avgifter och inte skatt. Fråga är om avgifter som inte skall ge något överskott och som utgår med ett rimligt belopp för en likartad och specificerad prestation oavsett vid vilken flygplats kontrollen utförs.*

Enligt statsmakterna var således följande faktorer av avgörande betydelse för bedömningen att GAS-avgiften är en avgift:

- Avgiften är en ersättning för en motprestation, säkerhetskontrollen, som flygbolagen får.
- Motprestationen är att anse som individuell och specificerad på ett sätt som krävs för att en penningpåлага ska betraktas som en avgift och inte en skatt i statsrättslig mening.
- Det är fråga om avgifter som inte ska ge något överskott och som utgår med ett rimligt belopp för en likartad och specificerad prestation oavsett vid vilken flygplats kontrollen utförs.
- Avgifterna för säkerhetskontroller stannar inom det egna systemet och kommer inte att redovisas i statsbudgeten.

- Avgiften är tänkt att täcka flygplatsoperatörernas kostnader för säkerhetskontrollerna och inte mer.

Den särskilda säkerhetskontrollen är att anse som myndighetsutövning. Frågan om gränsdragningen mellan skatt och avgift i sådana fall har behandlats i förarbetena till 2004 års lag om träningslag, se prop. 2003/04:145, s. 33 f. Där sammanfattades rättsläget på följande sätt.

*En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt.*

I betänkandet En svensk flygskatt (SOU 2016:83), s. 171 f., redovisas utredningens syn på gränsdragningen mellan skatt och avgift enligt följande.

*Gränsen mellan skatt och avgift är flytande. Att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna anses dock vara det primära kännetecknet på en avgift i förhållande till skatt. I vissa fall får emellertid en penningpåлага anses ha karaktär av avgift även om ingen specificerad motprestation erhålls för den betalade penningprestationen. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen ifråga enligt särskilda regler (prop. 1973:90, s. 213 och 219). Det finns således ett visst utrymme även för avgifter där den enskilde inte får en direkt motprestation. En grundläggande förutsättning för att det ska vara fråga om en avgift i sådana fall är att avgiftskollektivet är klart avgränsat ... Av propositionen Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet framgår att i den mån Transportstyrelsens avgift inte är kopplad till någon motprestation från myndighetens sida, är någon avgiftsskyldighet inte möjlig (prop. 2010/11:30, s. 51).*

Rättsläget kan sammanfattas på följande sätt. Skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Med avgift förstås vanligen en penningpåлага som betalas för

en specificerad motprestation från det allmänna. Vid myndighetsutövning kan en pålaga godtas som avgift om den utgör ersättning för åtgärder som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En pålaga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, är däremot en skatt. Denna syn på gränsdragningen mellan skatt och avgift i rättstillämpningen synes vara fast etablerad sedan många år. Det finns områden i anslutning till gränsdragningen som är föremål för delade meningar. De avser dock inte den situation som nu aktualiseras, där endast en bestämd mindre del av det kollektiv som betalar avgift skulle få en motprestation och den övriga delen av kollektivet inte.

Den avgift som skulle tillkomma i GAS-systemet för den särskilda säkerhetskontrollen uppfyller några av kriterierna för att klassas som en tvingande avgift. En av de grundläggande förutsättningarna brister dock. Avgiften skulle utgöra ersättning för en motprestation endast för de flygbolag som trafikerar Arlanda flygplats och som väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll vid utresan från den flygplatsen. Eftersom avgiften är obligatorisk för samtliga flygbolag som trafikerar svenska flygplatser skulle övriga flygbolag vara tvungna att betala den tillkommande avgiften utan att få någon motprestation i form av särskild säkerhetskontroll. Dessa omständigheter talar, enligt utredningens bedömning, entydigt för att den tillkommande GAS-avgiften bör vara att bedöma som en skatt.

### 17.3.7 Påverkan på regional tillgänglighet och regionala flygplatser

**Utredningens bedömning:** En användning av GAS-modellen skulle endast ha en marginell regional påverkan.

Den modifierade brukarmodellen har, genom sin konstruktion, ingen direkt påverkan på andra flygresenärer än de som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresan från Arlanda flygplats.

Enligt direktiven, s. 7 f, ska utredningen analysera vilka konsekvenser en möjlig användning av GAS-systemet som finansiar får exempelvis på den regionala tillgängligheten och regionala flygplatser. I avsnitt 17.3.3 har utredningen redovisat att GAS-avgiften under de senaste tio åren har varierat i intervallet 35–43 kronor utan att någon trend kan iakttas, att avgiften i dag, 43 kronor, är den samma som åren 2009/2010, att den senaste höjningen var 6 kronor och att en användning av GAS-modellen skulle medföra en kostnadsökning för de flygbolag, och därmed resenärer, som omfattas av modellen med mellan 1,66 och 1,75 kronor. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte går att förutse någon påverkan på regional tillgänglighet och regionala flygplatser när det gäller den höjning av GAS-avgiften som just den särskilda säkerhetskontrollen skulle medföra. Om en sådan påverkan finns är den i vart fall inte större än vad som varit fallet då avgifterna genom åren höjts i motsvarande mån av andra orsaker. Utredningen bedömer därför att en användning av GAS-modellen för att fördela kostnaderna även för den särskilda säkerhetskontrollen skulle ha en marginell regional påverkan. Slutligen finns det i denna del anledning att påminna om att GAS-modellen vilar på två ställningstaganden av statsmakterna. Kostnaderna för säkerhetskontroll ska i sin helhet slutligen belasta resenärerna och avgiften ska vara enhetligt utjämnad i landet för att det inte ska bli orimligt dyrt att resa från vissa flygplatser.

Den modifierade brukarmodellen har, genom sin konstruktion, ingen direkt påverkan på andra flygresenärer än de som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresan från Arlanda flygplats.

### 17.3.8 Vilken fördelningsmodell bör väljas?

**Utredningens bedömning:** Den modifierade brukarmodellen bör användas om de kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen som uppkommer hos Swedavia AB ska fördelas vidare på flygbolagen. Anledningen är att den tillkommande avgiften i GAS-systemet för den särskilda säkerhetskontrollen rättsligt sett skulle vara att bedöma som en skatt. Detta innebär att större delen av regelverket för denna del av avgiften skulle komma att behöva

tas in i lag på grund av bestämmelserna i regeringsformen. Det skulle, varken formellt eller praktiskt, vara möjligt att konstruera ett regelverk där en del av den pålaga som flygbolagen ska betala är skatt och en del är avgift. Det finns därför rättsliga hinder mot att tillämpa GAS-modellen på avgiften för den tillkommande särskilda säkerhetskontrollen.

En förutsättning för att tillämpa en fördelningsmodell är att det inte finns rättsliga hinder mot att låta den omfatta kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen. I detta avseende finns det anledning att granska GAS-modellen närmare. Den tillkommande avgiften i GAS-systemet för den särskilda säkerhetskontrollen skulle rättsligt sett alltså vara att bedöma som en skatt, se avsnitt 17.3.6. Detta innebär att större delen av regelverket för denna del av avgiften skulle komma att behöva tas in i lag på grund av bestämmelserna i regeringsformen. Till detta regelverk hör de materiella bestämmelserna om skattens storlek och fördelning, liksom grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet, se prop. 2003/04:145, s. 32 f. Det skulle, varken formellt eller praktiskt, vara möjligt att konstruera ett regelverk där en del av den pålaga som flygbolagen ska betala är skatt och en del är avgift. Enligt utredningens bedömning finns det därför rättsliga hinder mot att tillämpa GAS-modellen på kostnaderna för den tillkommande särskilda säkerhetskontrollen. Den kan därför inte väljas.

Till detta kommer att regeringen har låtit utreda frågan om en skatt på flygresor, se SOU 2016:83. Enligt den utredningens förslag ska en skatt betalas för flygresor som för en resa till Förenta staterna skulle uppgå till 430 kronor. Med hänsyn till att frågan om en flygskatt nyligen utretts får det anses ligga utanför den här utredningens uppdrag att behandla frågan om en sådan skatt.

Utredningens slutsats är alltså att den modifierade brukarmodellen bör användas om de kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen som uppkommer hos Swedavia AB ska fördelas vidare på flygbolagen.

### 17.3.9 Utformningen av ett regelverk grundat på den modifierade brukarmodellen

**Utredningens bedömning:** Regelsystemet för den modifierade brukarmodellen behöver utformas fristående från bestämmelserna om GAS-systemet. Eftersom de båda systemen har betydande likheter kan dock flera bestämmelser som avser GAS-systemet användas som förebild för den modifierade brukarmodellen.

**Utredningens förslag:** Det nya regelverket tas in i den nya lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige med tillhörande förordning som utredningen föreslår.

Regelsystemet för den modifierade brukarmodellen behöver utformas fristående från bestämmelserna om GAS-systemet. Eftersom de båda systemen har betydande likheter kan dock flera bestämmelser som avser GAS-systemet användas som förebild för den modifierade brukarmodellen.

Med hänsyn till att den särskilda säkerhetskontrollen, även om den kan sägas ingå i en kommersiell tjänst, utgör myndighetsutövning och är förenad med betydande befogenheter, ska även finansieringen av verksamheten präglas av aktiv myndighetsmedverkan och öppenhet. Detta uppnås bäst genom en modell där en myndighet fastställer avgiften och också har ett tillsynsansvar för verksamheten, jfr avsnitt 17.3.4. Andra former för att organisera finansieringen bör därför inte övervägas.

Det nya regelverket tas in i den nya lag om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige med tillhörande förordning som utredningen föreslår. Lagen behöver innehålla bestämmelser om att

- de kostnader för flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, som avser den särskilda säkerhetskontrollen av passagerare och deras bagage får täckas helt eller delvis av en avgift och att avgiften ska tas ut med lika belopp för varje avresande passagerare,
- avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna,
- regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek,

- flygplatsoperatören ska lämna underlag för beräkningen av avgiften,
- underlaget ska lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer, och
- att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som kan behövas för att få till stånd ett effektivt och lämpligt regelverk.

Bestämmelserna finns i 3 kap. 8–11 §§ i den nya lagen.

De bestämmelser som regeringen utfärdar med stöd av sist nämnda bemyndigande tas in i den förordning om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som utredningen föreslår. Till sådana bestämmelser hör bl.a. föreskrifter om avgiftens storlek, att kostnaderna för att förvalta systemet, såsom är fallet enligt GAS-systemet, ska täckas av avgiften och ingå i avgiftsunderlaget, liksom de ytterligare föreskrifter som kan behövas för att få till stånd ett effektivt och lämpligt regelverk. Av bestämmelserna bör också framgå att det är Transportstyrelsen som fastställer avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen. Bestämmelserna finns i 12–17 §§ i den nya förordningen.

Slutligen vill utredningen, i detta sammanhang, understryka vikten av att Swedavia AB i rätt tid lämnar de underlag som krävs för att fastställa avgiften och att dessa underlag tydligt skiljer mellan kostnader för den allmänna och den särskilda säkerhetskontrollen.





## 18 Andra frågor som utredningen har behandlat

### 18.1 Inledning

I detta kapitel behandlas ett par frågor som utredningen bedömer aningen inte har någon naturlig koppling till frågor som tas upp på annan plats i betänkandet eller inte berörs i direktiven.

Enligt direktiven innebär den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Sverige att en rad frågor som rör EU-rätten aktualiseras, se s. 7. Det gäller bl.a. förhållandet till EU:s gräns-, tull- och luftfartsskyddsreglering. Utredningen ska därför analysera förhållandet till EU-rätten för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Förhållandet till EU:s luftfartsskydds- och gränsreglering behandlas i kapitel 11 respektive 15. Ämnet för avsnitt 18.2 är därför enbart hur den amerikanska inresekontrollen förhåller sig till EU:s tullreglering.

Ytterligare frågor som tas upp i det här kapitlet är de som gäller straffrättsligt skydd för tjänstemän i myndighetsutövning och det allmännas skadeståndsskyldighet för skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Frågorna behandlas i avsnitt 18.3 respektive 18.4.

### 18.2 Förhållandet till EU:s tullreglering

#### 18.2.1 Vad avses med begreppet "EU:s tullreglering"?

I direktiven används begreppet "EU:s tullreglering". Det framgår emellertid inte av direktiven vad som avses med begreppet.

Sedan tillkomsten av Europeiska ekonomiska gemenskapen 1958 har det skett en gradvis harmonisering av medlemsstaternas tullag-

stiftning. Numera är tullagstiftningen inom EU fullt ut harmoniserad. Detta innebär bland annat att tullagstiftningen är densamma i alla medlemstaterna, jfr prop. 2015/16:79, s. 100 f. Kärnan i den gemensamma tullagstiftningen utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1).

Enligt artikel 1.1 i förordning (EU) nr 952/2013 (tullkodexen) innehåller förordningen de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde. För resenärer som ska resa till Förenta staterna, dvs. resa ut ur EU, gäller de förfaranden i tullkodexen som ska tillämpas på varor som förs ut ur tullområdet. Såvitt utredningen kan bedöma torde det därmed vara tullkodexen som avses med begreppet ”EU:s tullreglering” i utredningsdirektiven. Tullkodexen utgör utgångspunkten för resonemangen i avsnitten 18.2.2 och 18.2.4.

### **18.2.2 Hur fullgör en resenär sina skyldigheter enligt tullkodexen på Arlanda flygplats?**

Bestämmelser om förfaranden vid utförsel av varor finns i artiklarna 263–277 i tullkodexen och i de förordningar meddelats med stöd av kodexen.

Varor som ska föras ut ur EU:s tullområde ska enligt artikel 263.1 omfattas av en deklaration före avgång som ska inges till det behöriga tullkontoret inom en fastställd tidsfrist innan varorna förs ut ur unionens tullområde. Vid lufttrafik är huvudregeln att deklarationen ska inges minst 30 minuter före avgång. Skyldigheten att inge en deklaration före avgång kan frångås för vissa varor, bl.a. varor som resande medför i sitt personliga bagage.

En deklaration ska enligt artikel 263.3 utgöras av något av följande: en tulldeklaration, en deklaration om återexport eller en summarisk utförseldeklaration. Deklarationen ska innehålla de uppgifter som krävs för en riskanalys av säkerhets- och skyddsskäl.

Varor som ska föras ut ur unionens tullområde ska enligt artikel 267.1 omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. Enligt artikel 267.2 ska varorna i den här situationen uppvisas för Tullverket av någon av följande personer:

- a) den person som för ut varorna ur EU:s tullområde, eller
- b) den person i vars namn eller för vars räkning den person som för ut varorna ur tullområdet agerar.

På Arlanda flygplats kan den resande fullgöra sin deklarations- och uppgiftsskyldighet genom att kontakta Tullverket (Röd punkt) eller dess klareringsexpedition. Röd punkt finns i ankomsthallen i terminal 5 på flygplatsen. I transithallen i samma terminal finns en plats med en telefon som man kan använda för att komma i kontakt med Röd punkt. Vissa varor kan också anmälas elektroniskt av resenären till Tullverket på verkets webbplats. Varorna ska uppvisas i samband med utförseln.

Tullverkets kontroller av resande till tredjeland utförs efter att en muntlig deklaration har tagits emot av den resande. Enligt 4 kap. 16 § första stycket tullagen (2016:253) får verket bland annat undersöka bagage samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid utresa från EU:s tullområde. Detta för att kontrollera att deklarations- och uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen har fullgjorts eller att varor inte gör immaterialrättsintrång. Om det påträffas varor vid en kontroll där deklarations- och uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts rör det sig om ett försöksbrott enligt 14 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling eftersom varorna inte har lämnat det svenska territoriet.

### **18.2.3 Vad säger huvudavtalet när det gäller tullformaliteter?**

En grundtanke bakom de avtal om inresekontroll vid utresa som Förenta staterna ingått hittills är att de som ska resa till Förenta staterna bl.a. ska kunna göra en införseldeklaration enligt amerikansk tullagstiftning i samband med utresan från det andra landet, jfr kapitel 3.

I huvudavtalet mellan Sverige och Förenta staterna kommer detta till uttryck i främst artikel VII.1. Den lyder:

## Artikel VII

### *Engelsk lydelse*

### *Svensk översättning*

1. The United States may in the process of preclearing aircraft, travelers, goods and aircraft stores in Sweden, apply any of its customs, immigration, agriculture, national security, and public health laws and regulations for the purposes of: enforcing such laws and regulations; and establishing and enforcing penalties, forfeitures, and other sanctions for violations of these laws and regulations.

1. Förenta staterna får vid förhandskontroll av luftfartyg, resenärer, gods och luftfartygsförråd i Sverige tillämpa sina lagar och förordningar om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa för att upprätthålla dessa lagar och förordningar samt fastställa och verkställa böter, förverkanden och andra påföljder för överträdelse av dessa lagar och förordningar.

I bestämmelsen i artikel VII.1 hänvisas således till "customs laws". Det framgår inte av huvudavtalet vad som avses med begreppet.

På den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection's webbplats görs en hänvisning till "Customs Duties: Title 19 USC". "USC" utläses United States Code, vilket väl närmast kan förstås som Förenta staternas författningssamling. "Title 19" är den del av författningssamlingen som innehåller tull- och handelsbestämmelser.

Såvitt utredningen förstår det, innehåller Title 19 USC bemyndiganden som ligger till grund för de tullbestämmelser som man hänvisar till i den tulldeklaration ("Customs declaration", CBP Form 6059B) som den som reser till Förenta staterna ska fylla i. Bestämmelserna är 19 CFR 122.27, 148.12, 148.13, 148.110, 148.111 och 1498. Med "19 CFR" förstås "Title 19" i Code of Federal Regulations.

Enligt utredningens bedömning torde bestämmelserna i § 122.27, § 148.12 och § 148.13 vara av störst intresse i det här sammanhanget. Av dessa bestämmelser framgår att det finns ett krav för resenärer till Förenta staterna att skriftligen eller muntligen deklarerera det bagage som medförs och de varor som eventuellt medförs, se § 122.27. Deklarationen ska som huvudregel vara skriftlig, men muntlig deklaration kan tillåtas i vissa fall, se § 148.12. Som villkor för den skriftliga

deklarationen gäller bl.a. att just blankett 6059-B ska användas, se § 148.13.

#### 18.2.4 Förhållandet till EU:s tullkodex

**Utredningens bedömning:** Avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige kommer inte i konflikt med förordning (EU) nr 952/2013. Eftersom utredningen inte ser behov av förslag till författningsreglering som påverkar EU:s tullreglering, finns det heller ingen risk för någon konflikt mellan sådana förslag och Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

Som framgår av avsnitt 18.2.3 finns det ett krav i amerikansk lagstiftning att den som reser till Förenta staterna ska deklarerat det som han eller hon har med sig. Skillnaden, när amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige införs, är att denna deklARATIONSSKYLDIGHET ska fullgöras i samband med att resenären genomgår amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. Skyldigheten ska således fullgöras medan resenären fortfarande befinner sig i EU:s tullområde. I detta område ska, som konstateras i avsnitten 18.2.1 och 18.2.2, tullkodexens bestämmelser tillämpas på de varor som förs ut ur EU:s tullområde.

Det uppstår således en situation där EU:s bestämmelser om utförsel av varor ska tillämpas, samtidigt som amerikanska bestämmelser om införsel av varor ska tillämpas. Såvitt utredningen kan bedöma är detta dock inget problem, eftersom tillämpningen av de amerikanska tullbestämmelserna inte utgör något hinder mot att tillämpa EU:s tullbestämmelser. I praktiken torde det bli så att den resenär som medför varor som ska anmälas till Tullverket har fullgjort sin deklARATIONSSKYLDIGHET innan han eller hon kommer till kontrollområdet. Följaktligen kan en resenär uppfylla de krav som gäller enligt båda regelverken.

Enligt utredningens bedömning kommer därmed avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige inte i konflikt med tullkodexen. Eftersom utredningen inte ser behov av förslag till författningsreglering som påverkar EU:s tullreglering, finns det heller ingen risk för någon konflikt mellan sådana förslag och Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

### 18.3 Straffrättsligt skydd för tjänstemän i myndighetsutövning

Svenska tjänstemän och andra som anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning har i myndighetsutövning ett särskilt straffrättsligt *skydd* enligt bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. På motsvarande sätt föreskrivs för dessa personkategorier ett särskilt straffrättsligt *ansvar* enligt bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken för uppsåtligt eller oaktsamt åsidosättande vid myndighetsutövning av det som gäller för uppgiften.

Genom bestämmelserna om straffrättsligt skydd straffbeläggs gärningar som riktar sig mot allmän verksamhet. Enligt den inledande kommentaren till kapitel 17 i brottsbalken är det endast brott mot svensk allmän verksamhet som avses, se Berggren, Nils-Olof m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Zeteo, version den 1 januari 2017. Skyddet gäller alltså endast i svensk myndighetsutövning. Motsvarande torde gälla straffrättsligt ansvar enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Avtalen om amerikansk inresekontroll innehåller bestämmelser som föreskriver straffrättslig immunitet för amerikanska tjänstemän för handlingar i tjänsten. Detta innebär att varken inresekontrollanter eller tjänstemän som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet kan åtalas för tjänstefel i Sverige.

Avtalen saknar däremot bestämmelser om straffrättsligt skydd för de amerikanska tjänstemännen. Frågan tas inte heller upp i utredningens direktiv.

Av tidigare lagstiftningsarbeten kan uttolkas att straffrättsligt skydd och ansvar som regel är två sidor av samma mynt. I de fall lagstiftaren valt att jämställa utländska tjänstemän med svenska vad gäller deras straffrättsliga skydd, har man även ålagt de utländska tjänstemännen ett ansvar för tjänstefel. Som exempel på detta kan nämnas lagstiftningen om polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, prop. 1999/2000:64, s. 111 ff., och genomförandet av bestämmelserna om operativt polissamarbete i Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet, prop. 2016/17:139, s. 66 ff.

Avsaknaden av särskilda bestämmelser i avtalen om amerikansk inresekontroll ligger i linje med nämnda förebilder. Den omständligheten att amerikanska tjänstemän är undantagna från ansvar för tjänste-

fel, innebär alltså enligt utredningens mening att de inte heller bör omfattas av sådant straffrättsligt skydd som tjänstemän annars har i myndighetsutövning.

Skulle man likväl anse att inresekontrollanter och andra amerikanska tjänstemän ska tillförsäkras straffrättsligt skydd i deras myndighetsutövning, förutsätter detta lagstiftning. En särskild bestämmelse i den lag som föreslås för att genomföra avtalen skulle alltså behöva införas. Innebörden i den bestämmelsen skulle vara att inresekontrollanter och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet ska jämföras med svenska tjänstemän vad gäller straffrättsligt skydd.

## 18.4 Skadeståndsskyldighet

Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Vidare innebär det s.k. principalansvaret enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen att staten under vissa förutsättningar är ersättningskyldig för skada som vållas i tjänsten av en statlig arbetstagare. Den allmänna regleringen i skadeståndslagen kompletteras på vissa områden med särskilda regler.

För att dessa bestämmelser ska omfatta skada som utländska tjänstemän vållat vid myndighetsutövning i Sverige krävs lagstiftning.

Avtalen om amerikansk inresekontroll innehåller ingen reglering när det gäller skadeståndsfrågor. Frågan tas inte heller upp i utredningens direktiv. Utredningen lämnar mot denna bakgrund inte några författningsförslag i denna del.

Om det under den fortsatta beredningen bedöms nödvändigt med regler om skadestånd, kan regleringen utformas med bestämmelserna i 13 och 14 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som förebild. Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak 5 kap. 3 och 4 §§ i den nya lagen om internationellt polisiärt samarbete som föreslås träda i kraft den 2 juli 2017, se prop. 2016/17:139, s. 13.

Det allmännas ansvar när talan mot staten grundats direkt på Europakonventionen om mänskliga rättigheter har berörts i avsnitt 8.5.2.





# 19 Konsekvenser av utredningens förslag

## 19.1 Inledning

För kommittéers och särskilda utredares arbete gäller kommittéförordningen (1998:1474). Enligt förordningen ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden.

I 14 § kommittéförordningen föreskrivs att, om förslaget i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren i förekommande fall föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller att, om förslaget i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagens kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 16 § kommittéförordningen kan regeringen i utredningsuppdraget närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. I den här utredningens direktiv, s. 7 f., har särskilt följande angetts.

Utredningen ska analysera vilka förändrade krav och andra konsekvenser som ett genomförande av utredningens förslag innebär för Swedavia AB, Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Tullverket och Migrationsverket samt andra aktörer och myndigheter som kan beröras av avtalen om amerikansk inresekontroll.

Utredningen ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och särskilt beakta kostnadseffektiva lösningar. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Konsekvenserna av utredningens förslag ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Slutligen ska utredningen analysera vilka konsekvenser en möjlig användning av det svenska gemensamma avgiftsutjämnings-systemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, GAS-systemet, som finansiär får exempelvis på den regionala tillgängligheten och regionala flygplatser.

## 19.2 Utgångspunkter för konsekvensbedömningen

### 19.2.1 Avtalens innebörd och syfte

De avtal om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige som Sverige och Förenta staterna avser att ingå under förutsättning att de godkänns enligt respektive stats rättsordning innebär sammanfattningsvis följande:

- Förenta staterna förlägger den inresekontroll som avser flygresenärer dit från Arlanda flygplats, och som annars skulle ha genomförts i Förenta staterna, till Sverige.
- I praktiken genomförs detta genom att Förenta staterna stationerar amerikansk personal i Sverige med uppgift att utföra denna kontroll.

- Som ett led i den amerikanska inresekontrollen ska Sverige med svensk personal, men med tillämpning av amerikansk standard, genomföra en särskild säkerhetskontroll.
- Sverige ska i huvudsak svara för samtliga kostnader för såväl den amerikanska inresekontrollen som den särskilda säkerhetskontrollen.

Parternas gemensamma syfte med avtalen är att underlätta resandet mellan länderna, stärka ländernas luftfartsskydd och ytterligare förbättra det befintliga samarbetet mellan berörda svenska och amerikanska myndigheter. Parternas bedömning är att en inresekontroll vid utresa från Sverige skulle medföra fördelar för såväl den inrikes som nationella säkerheten.

### 19.2.2 Avgränsning av konsekvensbedömningen

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till *hur* avtalen ska genomföras i svensk rätt. Utredningens uppdrag avser alltså inte i någon del att överväga *om* de ska genomföras. Konsekvensbedömningen avser följaktligen inte sådana överväganden som följer redan av avtalen. Med undantag för frågan om hur en tillämpning av GAS-systemet på kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen skulle påverka regionala förhållanden, se avsnitt 19.6, är konsekvensbedömningen begränsad till de förslag som utredningen lägger fram.

Utredningen bedömer att förslagen kan få konsekvenser i den omfattning som redovisas i avsnitten 19.3–19.5.

### 19.3 Konsekvenser för myndigheter

**Utredningens bedömning:** Utredningens förslag kommer att medföra fler arbetsuppgifter för Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen. Dessa myndigheter torde i dag ha tillgång till den kompetens som arbetsuppgifterna kräver. Kostnaderna för vissa av de arbetsuppgifter som tillförs Transportstyrelsen täcks genom avgiftsintäkter som myndigheten får disponera. Resterande merkostnader för Transportstyrelsen bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar för Transportstyrelsens avgiftsbelagda respektive skattefinansierade verksamhet. De merkostnader som eventuellt kan uppkomma för Polismyndigheten och Tullverket kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Verksamheten vid övriga myndigheter påverkas inte i nämnvärd omfattning av utredningens förslag.

#### 19.3.1 Polismyndigheten och Tullverket

I avsnitt 10.4.1 redovisar utredningen förslag som innebär att främst Polismyndigheten och Tullverket får en författningsreglerad skyldighet att samverka med den amerikanska gränskontrollmyndigheten. Såsom redovisas på flera ställen i avsnitt 10.4 kommer avtalen att innebära ett omfattande operativt samarbete mellan de två svenska myndigheterna och deras amerikanska motsvarighet. I direktiven anges att en förutsättning för en väl fungerande anläggning för den amerikanska inresekontrollen är att den amerikanska myndigheten US Customs and Border Protection och svenska myndigheter, framför allt Polismyndigheten och Tullverket, har ett nära samarbete.

Ett införande av amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats kommer således att innebära fler arbetsuppgifter för främst Polismyndigheten och Tullverket. De två arbetskrävande arbetsuppgifterna, inresekontrollen och den särskilda säkerhetskontrollen som ska föregå inresekontrollen, kommer dock inte att utföras av dessa myndigheter. Deras uppgifter kommer därför att bestå främst av att ingripa då något framkommer vid sådana kontroller som kan kräva åtgärder av svenska myndigheter. Dessa arbetsuppgifter kräver, enligt utredningens bedömning, ingen ytterligare kompetens utöver den som finns vid dessa myndigheter

i dag. De uppgifter som tillkommer är i huvudsak sådana som redan i dag utförs av den personal som de båda myndigheterna har stationerad på Arlanda flygplats. Om merkostnader uppkommer, torde de vara en följd av ett behov av viss utökad bemanning. Polismyndigheten och Tullverket disponerar tillsammans för 2017 ett anslag om drygt 23 miljarder kronor. Eventuella merkostnader ryms enligt utredningens bedömning inom myndigheternas anslagsramar.

Avslutningsvis bör nämnas att Polismyndigheten, i enlighet med vad utredningen föreslår i avsnitt 11.5.7, ska förordna den som ska utföra de särskilda säkerhetskontrollerna. Myndigheten förordnar redan i dag den som ska utföra de allmänna kontrollerna. Utredningen utgår därför ifrån att det inom Polismyndigheten finns såväl kompetens som administrativ resurs för att handlägga det mindre antal ärenden som nu tillkommer.

### 19.3.2 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen får enligt utredningens förslag utökade arbetsuppgifter främst när det gäller uppgifter som avser den särskilda säkerhetskontrollen.

Transportstyrelsen ska enligt utredningens förslag i avsnitt 17.3.9 fastställa storleken på den avgift för den särskilda säkerhetskontroll som Swedavia AB ska få ta ut av flygbolagen. Denna arbetsuppgift kommer att kräva att Transportstyrelsen avsätter resurser. Enligt utredningens bedömning kan dock betydande förenklingar uppnås genom att arbetet med att fastställa denna avgift och de liknande avgifter som fastställs inom GAS-systemet samordnas hos styrelsen. Enligt utredningens förslag kommer Transportstyrelsen att kunna ta ut de merkostnader som kan uppstå för myndigheten i och med den nya uppgiften inom ramen för den avgift som flygbolagen ska betala för kontrollen. Transportstyrelsen kommer således att kunna kompensera sig för dessa merkostnader, se även avsnitt 5.5 om specialdestinerade avgifter för ändamålet.

Vidare är, såsom utredningen redovisar i avsnitt 11.5.4, Transportstyrelsen behörig myndighet vid tillämpningen av samarbetsavtalet. Detta innebär att styrelsen ansvarar för de arbetsuppgifter som Sverige har enligt det avtalet. Avtalet innehåller bestämmelser om hur den särskilda säkerhetskontrollen ska utföras. Enligt avtalet ska Transport-

styrelsen tillsammans med amerikanska myndigheter ta fram standarder för säkerhetskontroll och säkerhetskontrollanter samt metoder för säkerhetskontroll av passagerare och bagage. Styrelsen ska också, tillsammans med amerikanska myndigheter, genomföra regelbundna operativa utvärderingar av luftfartsskyddet på Arlanda flygplats.

I avsnitt 11.5.4 redovisas att Transportstyrelsen bör utpekas som tillsynsmyndighet när det gäller det nya regelverket. Med hänsyn till att Transportstyrelsen, enligt sin instruktion, har som huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn bl.a. inom området flygtransporter, får det förutsättas att styrelsen i dag har kompetens för arbetsuppgifter av det slag som samarbetsavtalet omfattar. Det kan antas att arbetet inledningsvis kommer att vara mer omfattande då standarder och metoder ska tas fram, för att sedan vara begränsat till i huvudsak tillsyn och samråd. Erfarenheter från Irland visar att inte minst underhandskontakter med amerikanska myndigheter och andra berörda tar förhållandevis mycket tid och resurser i anspråk.

Myndighetens kostnader för den tillsyn som kommer att utövas ska enligt de finansieringsprinciper som gäller för myndighetens verksamhet täckas av avgifter, se avsnitt 11.5.4. Enligt principerna redovisas dessa avgiftsintäkter mot inkomstitel på statens budget. Verksamhetskostnaderna finansieras från myndighetens förvaltningsanslag, anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet. När det däremot gäller kostnader för den verksamhet som snarast avser regelgivning tas någon avgift inte ut. Denna verksamhet finansieras från förvaltningsanslaget, anslagsposten för skattefinansierad verksamhet. Kostnaderna för de anslagsfinansierade verksamheterna bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar för Transportstyrelsens avgiftsbelagda respektive skattefinansierade verksamhet.

Enligt artikel XII i samarbetsavtalet ska Sverige svara för sina kostnader i denna del. Det finns således ingen möjlighet för Transportstyrelsen att ta ut ersättning av Förenta staterna.

### 19.3.3 Övriga myndigheter

Utredningens förslag påverkar inte verksamheten vid övriga myndigheter i nämnvärd omfattning.

## 19.4 Konsekvenser för Swedavia AB

**Utredningens bedömning:** Det innebär ett betydande åtagande för Swedavia AB att bygga upp, organisera och bedriva den särskilda säkerhetskontroll som bolaget enligt utredningens förslag kommer att ha ett författningsreglerat ansvar för. Det finns såväl kompetens som erfarenhet av sådan verksamhet hos Swedavia AB. Om Swedavia AB väljer att utnyttja möjligheten till vidare fördelning av kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen, kommer bolaget inte att ha några merkostnader för denna säkerhetskontroll.

De övriga skyldigheter som Swedavia AB har enligt avtalen, såsom att tillhandahålla lokaler för den amerikanska inresekontrollen och att i rätt tid betala Förenta staternas kostnader för denna kontroll, ska regleras genom *ägaranvisning*. Dessa arbetsuppgifter kommer att kräva resurser hos bolaget. De merkostnader som kan uppstå till följd av detta får anses var en del av kostnadssidan i den kommersiella kostnads-intäktskalkylen för att erbjuda amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats.

Swedavia AB är ett av staten helägt bolag som äger och driver Arlanda flygplats. Bolaget har en central roll enligt huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen.

Många av de konsekvenser som uppstår för Swedavia AB är en följd redan av de avtal som Sverige avser att ingå med Förenta staterna och inte av de förslag som utredningen lämnar om genomförandet. Såsom redovisats i avsnitt 19.2.2 omfattar utredningens konsekvensanalys endast de senare.

I kapitel 16 har utredningen redovisat förslag som avser uppgifter och ansvar för Swedavia AB. Vid konsekvensanalysen finns det anledning att skilja mellan sådana förslag som genomförs genom offentligrättslig reglering och sådana som genomförs genom civilrättsliga instrument, alltså bolagsordning och ägaranvisningar.

I avsnitt 16.4.3 föreslår utredningen att skyldigheten för Swedavia AB att säkerställa den särskilda säkerhetskontroll som behövs ska *författningsregleras*. Bolaget har således ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen. Det

innebär ett betydande åtagande för bolaget att bygga upp, organisera och bedriva denna säkerhetskontroll. Det bör dock understrykas att Swedavia AB dels varit aktivt i arbetet med att ta fram de avtal som nu ligger till grund för utredningens förslag, dels redan i dag har motsvarande ansvar för den allmänna säkerhetskontroll som omfattar samtliga resenärer på Arlanda flygplats. Det kan således förutsättas att det finns såväl kompetens som erfarenhet av den verksamhet som Swedavia AB nu ges ett författningsreglerat ansvar för.

I avsnitt 17.3.8 har utredningen föreslagit att bolagets kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen ska kunna fördelas vidare på de flygbolag som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Arlanda flygplats. Om Swedavia AB väljer att utnyttja denna möjlighet till vidare fördelning, kommer bolaget således inte att drabbas av några merkostnader för denna säkerhetskontroll.

I detta sammanhang finns det anledning att uppmärksamma det samband som finns mellan kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen och de ekonomiska mål som gäller för det statligt ägda bolaget Swedavia AB. Konkurrensskäl kan medföra att bolaget anser sig inte kunna ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen av de flygbolag som utnyttjar möjligheten till amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. En följd av detta kan då bli att denna del av verksamheten går med underskott. Ett sådant underskott kan påverka resultatet för bolaget och ytterst även medföra att Swedavia AB inte kan uppfylla de ekonomiska mål som gäller för bolaget. Detta kan aktualisera frågan om bolaget ska kompenseras för det samhällsekonomiska åtagande som är förenat med den särskilda säkerhetskontrollen, som ju utgör en nödvändig förutsättning för den amerikanska inresekontrollen, och, i så fall, hur en sådan compensation ska utformas.

I avsnitt 16.4.3 gör utredningen den bedömningen att de övriga skyldigheter som Swedavia AB har enligt avtalen ska regleras genom *ägaravisning*. Dessa skyldigheter gäller sådant som att tillhandahålla lokaler för den amerikanska inresekontrollen och att i rätt tid betala Förenta staternas kostnader för denna kontroll. Dessa arbetsuppgifter kommer naturligen att kräva resurser hos bolaget. De merkostnader som kan uppstå får anses var en del av kostnadssidan i den kommersiella kostnads-intäktskalkylen för att erbjuda amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda flygplats.



## 19.5 Konsekvenser för andra enskilda

**Utredningens bedömning:** Det finns ett behov av att informera resenärer, liksom allmänheten i övrigt, om syftet bl.a. med att det finns uniformerad personal från en annan stat på Arlanda flygplats. En sådan informationsinsats torde kunna samordnas mellan Regeringskansliet, Swedavia AB och Transportstyrelsen. När det gäller resenärer, men även de som av andra skäl behöver tillträde till kontrollområdet, finns det anledning att informera också om inresekontrollanternas befogenheter och de rättigheter man har på svenskt territorium som enskild. När det gäller anställda och annan personal som anlitas av Swedavia AB har bolaget ett särskilt ansvar för detta.

Swedavia AB har möjlighet att ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen, 61–65 kronor per resenär, av de flygbolag som väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. Konsekvensen av detta förslag för det enskilda flygbolaget är beroende dels av om Swedavia AB väljer att utnyttja denna möjlighet, dels om flygbolaget väljer att föra kostnaden vidare på resenären helt eller delvis genom att höja biljettpriset. Om detta kan utredningen inte göra några säkra antaganden.

Grundat på tidigare erfarenheter kan det antas att flygbolagen kommer att ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen, 61–65 kronor per resenär, av resenärerna. Det är inte möjligt för utredningen att bedöma hur en sådan merkostnad påverkar resandet.

### 19.5.1 Flygresenärer

För den som flyger från Arlanda flygplats till Förenta staterna kommer ett införande av amerikansk inresekontroll vid utresa från den flygplatsen att innebära att den inresekontroll som i dag görs vid ankomsten till Förenta staterna i stället görs vid utresan från Arlanda flygplats. I praktiken är det således samma slags kontroller som genomförs enligt samma metoder och av kontrollanter vid de myndigheter som gör dessa kontroller i Förenta staterna.

Av huvudavtalet framgår bl.a. att enskilda vid inresekontrollen ska tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige samt vidare att svensk lagstiftning, inklusive Europakonventionen om mänskliga rättigheter, ska gälla även inom det område på Arlanda flygplats där kontrollen genomförs. Utredningen behandlar frågan om enskildas rättssäkerhet i kapitel 8.

Även om kontrollförfarandet som sådant inte är nytt, kommer likväl inslaget av en annan stats uniformerade personal på Arlanda flygplats att vara nytt och främmande. Det finns därför ett behov av att informera resenärer, liksom allmänheten i övrigt, om syftet med detta. En sådan informationsinsats torde kunna samordnas mellan Regeringskansliet, Swedavia AB och Transportstyrelsen. När det gäller resenärer finns det anledning att informera också om inresekontrollanternas befogenheter och de rättigheter man har på svenskt territorium som resenär.

I avsnitt 17.3.8 har utredningen redovisat att de kostnader för den särskilda säkerhetskontroll som uppkommer för Swedavia AB bör kunna tas ut av de flygbolag som utnyttjar tjänsten med amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. Kostnaden för kontrollen kan räknat per resenär uppskattas till 61–65 kronor. Grundat på tidigare erfarenheter kan det antas att flygbolagen kommer att ta ut hela eller delar av denna kostnad av resenärerna.

Det är naturligtvis inte möjligt för utredningen att bedöma hur en sådan merkostnad påverkar resandet. Utredningen nöjer sig med att konstatera att kostnaden, enligt utredningens förslag, grundas på att det är de faktiska kostnaderna för säkerhetskontrollen som fördelas på dem som utnyttjar tjänsten med inresekontroll redan på Arlanda flygplats samt att denna kostnad får anses vara förhållandevis blygsam sedd i relation till den totala reskostnaden.

### 19.5.2 Flygbolag

För de flygbolag som väljer att utnyttja möjligheten till amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats medför utredningens förslag, såsom redovisats, att Swedavia AB har möjlighet att av flygbolagen ta ut hela eller delar av kostnaden för den särskilda säkerhetskontrollen av dem, cirka 61–65 kronor per resenär. Konsekvensen av detta förslag är beroende av dels om Swedavia AB väljer att

utnyttja denna möjlighet, dels om det enskilda flygbolaget väljer att föra kostnaden vidare på resenären helt eller delvis genom att höja biljettpriset. Om detta kan utredningen inte göra några säkra antaganden. I övrigt hänvisas till de konstateranden som utredningen gör i avsnitt 19.5.1.

### **19.5.3 Andra personer**

Enligt huvudavtalet kan även andra personer än resenärer under vissa förutsättningar bli föremål för åtgärder av amerikansk kontrollpersonal. Det gäller andra än resenärer som befinner sig i kontrollområdet eller som önskar få tillträde dit utan att vara resenär. Utredningens förslag för att genomföra avtalet i denna del finns i kapitel 7. I avsnitt 19.5.1 har utredningen redovisat att det finns behov av att informera också andra än resenärer om syftet med den amerikanska inresekontrollen på Arlanda flygplats och närvaron av utländsk uniformerad myndighetspersonal. När det gäller anställda och annan personal som anlitas av Swedavia AB har bolaget ett huvudansvar för detta.

## **19.6 Konsekvenser för den regionala tillgängligheten och regionala flygplatser**

I avsnitt 17.3.7 har utredningen redovisat hur en tillämpning av GAS-systemet, dvs. det gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage, på kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen skulle påverka vissa regionala förhållanden. Det bör uppmärksammas att utredningen inte föreslår att en modell grundad på GAS-systemet ska användas för att fördela kostnaderna.



## 20 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** De författningsändringar som behövs för att genomföra avtalen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

**Utredningens bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser vare sig i de nya eller i de ändrade författningar som utredningen föreslår.

Artikel XI.1 i huvudavtalet reglerar när avtalet ska träda i kraft. Enligt artikeln träder avtalet i kraft den dag då parterna efter utväxling av diplomatiska noter i en sista not meddelar varandra att de har vidtagit de åtgärder som krävs för att avtalet ska kunna träda ikraft. Enligt artikel XVII i samarbetsavtalet träder det avtalet i kraft den dag då huvudavtalet träder i kraft.

Såvitt gäller Sverige behöver riksdagen ha godkänt avtalen och nödvändiga författningsändringar ha beslutats innan en sådan not om huvudavtalet kan lämnas. Vidare behöver en rad praktiska förberedelser göras på Arlanda flygplats innan verksamheten enligt avtalen kan påbörjas där. Slutligen ska Transportstyrelsen ha utfärdat de föreskrifter som behövs, bl.a. om avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen, se främst avsnitt 17.3.9.

För att huvudavtalet ska träda i kraft måste även alla nödvändiga nationella åtgärder ha vidtagits av Förenta staterna och motsvarande not ha lämnats till Sverige.

Eftersom den närmare tidpunkten för ett ikraftträdande inte går att bestämma nu, bör författningsändringarna träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser vare sig i de nya eller ändrade författningar som utredningen föreslår.

# 21 Författningskommentar

## 21.1 Förslaget till lag (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

### 1 kap. Allmänna bestämmelser

#### *Tillämpningsområde*

*1 § Denna lag innehåller bestämmelser som genomför avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och tillhörande samarbetsavtal på Arlanda flygplats.*

*Lagen är inte tillämplig på kommersiellt gods som transporteras av en resenär eller ett transportföretag.*

Paragrafen, som anger lagens tillämpningsområde, har behandlats i avsnitt 6.4.1.

I paragrafens *första stycke* anges att lagen innehåller bestämmelser som genomför avtalen om amerikansk inresekontroll. Bestämmelser som genomför avtalen finns även i annan lagstiftning.

Lagen reglerar alltså den amerikanska inresekontrollen enligt avtalen. Den innehåller regler som vänder sig till såväl resenärer som till tjänstemän som utför arbetsuppgifter inom ramen för inresekontrollen. Den innehåller därutöver bestämmelser om den särskilda säkerhetskontroll som ska utföras av svenska tjänstemän före den amerikanska inresekontrollen.

Genom utpekandet av Arlanda flygplats genomförs artikel II.1 i huvudavtalet.

Genom bestämmelsen i *andra stycket* utesluts från lagens tillämpningsområde kommersiellt gods som transporteras av en resenär eller ett transportföretag. Bestämmelsen genomför i denna del artikel II.3 i huvudavtalet.

*Uttryck i lagen*

*2 § I denna lag förstås med*

*huvudavtalet: avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten,*

*samarbetsavtalet: samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats och till avtalet hörande bilagorna A och B,*

*den amerikanska gränskontrollmyndigheten: US Customs and Border Protection,*

*amerikansk inresekontroll: det förfarande genom vilket tjänstemän vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten kontrollerar passagerare, gods, luftfartyg och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar till Förenta staterna,*

*behöriga flygningar: för inresekontroll godkända kommersiella reguljära flygningar eller charterflygningar som avgår efter genomförd inresekontroll från kontrollområdet,*

*biografisk information: uppgifter om en persons namn, personnummer eller födelsetid samt adress,*

*biometrisk information: personuppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken, som tagits fram genom särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen i fråga,*

*gods: personliga tillhörigheter, bagage, varor inklusive djur och växter och varor av djur och växter, kontanter och andra kontanta medel, elektronisk utrustning, elektroniska medier samt handlingar,*

*handling: framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniskt hjälpmedel,*

*inresekontrollant: en tjänsteman vid den amerikanska gränskontrollmyndigheten eller vid en annan behörig myndighet som har utsetts av Förenta staternas regering att utföra amerikansk inresekontroll i Sverige i den myndighetens ställe,*

*kontrollområdet: det område enligt artikel I.14 i huvudavtalet på Arlanda flygplats inom vilket den amerikanska gränskontrollmyndigheten bedriver sin kontrollverksamhet, och*



*resenär: flygpassagerare eller besättningsmedlem som genomgår amerikansk inresekontroll för inresa eller tillträde till Förenta staterna.*

I paragrafen definieras vissa ord och uttryck som används i lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Begreppet *behöriga flygningar*, som i avtalet betecknas som "eligible flight", definieras i artikel I.6 i huvudavtalet. Begreppet *ferry flights* innefattas i begreppet charterflygningar. Att flygplan som används för privata ändamål och militära flygningar inte omfattas av definitionen följer av att begreppet *kommersiella* flygningar används i definitionen.

I definitionen av begreppet *goods* används uttryckssättet *kontanter och andra kontanta medel*. Det motsvarar i huvudsak frasen *currency and other monetary instruments* som används i artikel I.7 i huvudavtalet. En definition av uttrycket *kontanta medel* finns i artikel 2.2 i förordning (EG) nr 1889/2005.

I definitionen av begreppet *goods* förekommer även begreppet *handlingar*, som definieras för sig i paragrafen. Begreppet *handlingar* omfattar enligt definitionen såväl fysiska som elektroniska handlingar.

Avtalets begrepp *legal successor agency* har översatts till *myndighet i den behöriga myndighetens ställe*.

### *Kontrollområdet*

**3 §** *Beslut om att kontrollområdet ska inrättas fattas av regeringen.*

*Regeringen fastställer kontrollområdets gränser efter framställning från Transportstyrelsen. Innan regeringen beslutar ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten ges tillfälle att yttra sig.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om mindre justeringar i kontrollområdet.*

Paragrafen, som genomför artikel III.1 a i huvudavtalet, behandlas i avsnitt 6.4.3.

*Första stycket* innehåller ett bemyndigande för regeringen att fatta beslut om att inrätta kontrollområdet. Begreppet *kontrollområde* definieras i 1 kap. 2 §.

Enligt *andra stycket* ska regeringen också fastställa kontrollområdets gränser. Detta ska ske efter framställning från Transportstyrelsen. Innan regeringen beslutar ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten, dvs. US Customs and Border Protection, ges tillfälle att yttra sig. Kontrollområdets gränser är av stor betydelse för tillämpningen av den nya lagstiftningen. Om möjligt bör därför regeringens beslut tas in i Transportstyrelsens författningssamling (TSFS) för att på så sätt vara lätt tillgängligt för de som är berörda. Det som sägs i *andra stycket* följer av artikel III.1 a i huvudavtalet.

Inför ett beslut enligt första och andra styckena torde det vara lämpligt att främst Polismyndigheten, Tullverket, Transportstyrelsen och flygplatsoperatören för Arlanda flygplats, dvs. Swedavia AB, ges tillfälle att yttra sig.

Enligt *tredje stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om mindre justeringar i kontrollområdet. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra mindre ändringar i kontrollområdet i det enskilda fallet, exempelvis p.g.a. oförutsedda händelser, som inte påverkar, eller endast under en begränsad tid påverkar, kontrollområdets gränser.

#### *Enskildas skyldigheter*

*4 § Varje person, med undantag för svenska polismän och tulltjänstemän, som kommer in i kontrollområdet ska omedelbart anmäla sig till en inresekontrollant och visa upp det gods som han eller hon har med sig. Resenärer ska därefter genomgå amerikansk inresekontroll.*

Paragrafen, som genomför artikel III.2 c i huvudavtalet, har behandlats i avsnitt 6.4.4.

I bestämmelsen föreskrivs en skyldighet för var och en, med undantag för svenska polismän och tulltjänstemän, som kommer in i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant och visa upp medhåvt gods för kontrollanten. Undantaget för svenska polismän och tulltjänstemän förutsätter naturligtvis att de kommer in i kontrollområdet för att genomföra en tjänsteuppgift.

Personer som befinner sig i kontrollområdet i syfte att resa till Förenta staterna ska härefter enligt bestämmelsen genomgå inresekontrollen. Bestämmelsen innebär att den som vill använda insti-

tutet amerikansk inresekontroll i Sverige för att resa till Förenta staterna har en skyldighet att underkasta sig det kontrollförfarande som föreskrivs för detta. Som anges i den allmänna motiveringen ska bestämmelsen inte uppfattas som en absolut skyldighet för den enskilda resenären att underkasta sig inresekontroll. Resenären kan även efter ankomsten till kontrollområdet välja att inte genomgå inresekontroll. Konsekvensen av detta är då att resenären inte kan välja den aktuella avgången och att han eller hon inte har anledning att längre vistas i kontrollområdet.

### *Behandling av personuppgifter*

*5 § Behandling av personuppgifter vid verksamhet enligt huvudavtalet ska ske enligt Förenta staternas lag. Dessutom ska tillämpliga bestämmelser i svensk och EU-rättslig lagstiftning följas.*

*Personuppgifter som avser enskilda resenärer får inhämtas i kontrollsyfte endast om den som uppgifterna avser har samtyckt till detta.*

Paragrafen, som genomför artiklarna III.2 b och IV.2, behandlas i avsnitt 13.8.

Av första stycket framgår att behandling av personuppgifter ska ske enligt Förenta staternas lagstiftning, men att svenska och EU-rättsliga bestämmelsen också ska beaktas. De EU-rättsliga föreskrifterna, och de svenska bestämmelser som genomför dessa, kommer alltså att vara tillämpliga på Förenta staternas verksamhet i Sverige i anledning av avtalen.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att samtycke är den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling i kontrollsyfte som avser resenärer.

## **2 kap. Befogenheter**

### *Allmänna befogenheter*

*1 § En inresekontrollant som ska genomföra en tjänsteuppgift ska följa det som föreskrivs i denna lag. Uppgiften ska genomföras på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas, ska detta ske endast i den form*

*och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås.*

*En åtgärd som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen ska ha stöd i denna lag.*

*Vid ett ingripande enligt första och andra stycket får sådana hjälpmedel vid våldsanvändning som anges i 3 § användas. Sådana hjälpmedel som avses i 3 § andra stycket får användas enbart i syfte att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person i kontrollområdet.*

Paragrafen, som genomför delar av artiklarna VII.2, III.1 b och III.5, reglerar de allmänna förutsättningarna för inresekontrollanters myndighetsutövning och annan verksamhet på svenskt territorium. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.2. Första och andra styckena i bestämmelsen har utformats med 8 § polislagen (1984:387) som förebild.

I *första stycket* föreskrivs att all verksamhet som inresekontrollanter bedriver i Sverige i anledning av avtalen måste utföras i enlighet med lagen och på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Bestämmelserna i paragrafen gäller alltså även i de fall det anges i lagen att uppgiften ska utföras med tillämpning av amerikansk lagstiftning, jfr 15 §.

Detta innebär att inresekontrollanter, när de genomför sina arbetsuppgifter, måste agera på ett välavvägt och lagenligt sätt. Andra meningen ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. Av tredje meningen framgår den s.k. behovsprincipen som gäller för all användning av tvång.

*Andra stycket* innehåller en bestämmelse som slår fast att ingripanden med våld och tvång eller som annars begränsar enskildas grundläggande fri- och rättigheter måste ha stöd i lagen. Detta innebär att andra tvångsmedel än sådana som uttryckligen anges i lagen inte ska kunna användas.

Enligt *tredje stycket* får särskilda hjälpmedel användas vid ingripanden enligt första och andra styckena. Med särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning avses här sådan utrustning, med tillbehör, som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person, jfr Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2011:13 FAP 933-1) om Polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Vilka sådana hjälpmedel

som inresekontrollanter får inneha regleras i 3 §. I 3 § finns även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om vilka särskilda hjälpmedel som inresekontrollanter får vara utrustade med. Det får anses ligga i sakens natur att hjälpmedel som inresekontrollanter får inneha, även får användas under förutsättning att bestämmelserna i paragrafen följs. Användningen av skjutvapen begränsas enligt bestämmelsen dock till situationer där inresekontrollanten ska avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person.

*2 § En inresekontrollant får under sin tjänstgöring i kontrollområdet bära uniform enligt tillämpliga amerikanska föreskrifter. Om en inresekontrollant rör sig utanför kontrollområdet ska han eller hon kunna styrka sin behörighet och identitet.*

Paragrafen genomför i första meningen artikel III.1 c i huvudavtalet. Den gör det möjligt för de amerikanska tjänstemännen att under sin tjänstgöring bära uniform enligt tillämpliga amerikanska föreskrifter i och utanför kontrollområdet. Rör sig tjänstemännen utanför kontrollområdet ska de enligt andra meningen kunna styrka sin behörighet och identitet, jfr 11 § första stycket lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

*3 § En inresekontrollant får under sin tjänstgöring i kontrollområdet vara utrustad med följande särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning:*

- 1. batong,*
- 2. handfängsel, och*
- 3. pepparspray (OC-spray).*

*Inresekontrollanten får också ha tillgång till pistol eller revolver.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att inresekontrollanterna får utrustas även med andra hjälpmedel vid våldsanvändning än de som avses i första stycket.*

Paragrafen genomför bestämmelsen i artikel III.1 b första meningen i huvudavtalet, se avsnitt 9.2.1. Paragrafen reglerar i första och andra styckena tillgången till vissa hjälpmedel vid våldsanvändning för de amerikanska tjänstemännen. Hjälpmedlen enligt första stycket är sådana som inresekontrollanterna får bära på sig. Hjälp-

medlen enligt andra stycket, dvs. pistol eller revolver, får inresekontrollanterna inte bära på sig. Skjutvapnen ska finnas inom räckhåll för de amerikanska tjänstemännen, men vara inlåsta. Frågan om användning av dessa hjälpmedel regleras i 1 §. Eftersom utrustningen som används i polisiär verksamhet ständigt utvecklas och ny utrustning introduceras fortlöpande ger *tredje stycket* regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att besluta att de amerikanska tjänstemännen även får utrustas med andra särskilda hjälpmedel än de som avses i första stycket, dvs. batong, handfängsel och pepparspray (OC-spray). Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

*4 § En inresekontrollant får vid genomförande av amerikansk inresekontroll eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet*

*1. uppmana en person som är misstänkt för brott mot svensk lag eller mot den lagstiftning som avses i 15 § första stycket att stanna kvar i kontrollområdet till dess en svensk polisman eller tulltjänsteman anländer till platsen, och*

*2. hålla kvar en person som inte följer en uppmaning enligt 1.*

*Om en inresekontrollant vidtar en åtgärd enligt första stycket, ska Polismyndigheten eller Tullverket underrättas omedelbart. Ett ingripande enligt första stycket 2 får pågå till dess en svensk polisman eller tulltjänsteman övertar genomförandet av ingripandet eller begär att det ska avbrytas.*

Paragrafen, som genomför artikel VII.6 i huvudavtalet, innehåller bestämmelser om rätt för en inresekontrollant att genom tillsägelser eller med tvång motverka att en person som misstänks för brott lämnar kontrollområdet. Bestämmelsen kan tillämpas vid brottsmisstanke som uppkommer såväl vid genomförandet av inresekontrollen som inom ramen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.6.

I *första stycket* behandlas i två punkter de åtgärder som kan vidtas i syfte att hindra en brottsmisstakt från att lämna området. Enligt första punkten får en inresekontrollant uppmana en brottsmisstänkt att invänta att svensk polisman eller tulltjänsteman kommer till platsen.

Andra punkten innehåller en bestämmelse som ger en inresekontrollant rätt att tillfälligt kvarhålla en brottsmisstänkt som inte lyder en tillsägelse enligt första punkten.

Inresekontrollanters rätt enligt andra punkten begränsas enligt andra stycket till att avse åtgärder som behöver vidtas i avvaktan på att svensk polis övertar genomförandet eller på annat sätt stoppar åtgärden.

Att åtgärderna inte får avse svenska polismän och tulltjänstemän framgår av 19 §.

I *andra stycket* föreskrivs även en skylighet för inresekontrollanter att omedelbart underrätta Polismyndigheten eller Tullverket om att en åtgärd enligt första stycket har vidtagits.

### *Befogenheter vid genomförande av amerikansk inresekontroll*

*5 § Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får en inresekontrollant*

*1. kontrollera personer i kontrollområdet genom att undersöka deras pass och andra identitetshandlingar, bagage, handväskor, handlingar och liknande som de har med sig,*

*2. inhämta upplysningar och personuppgifter från resenärer enligt 1 kap. 5 §, och*

*3. undersöka luftfartyg och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar.*

Paragrafen behandlar befogenheter för inresekontrollanter att göra kontroller och undersökningar av personer och egendom vid genomförande av den amerikanska inresekontrollen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.4.

Åtgärderna företas som ett led i den amerikanska inresekontrollen. Att åtgärderna ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning framgår av 15 §.

Åtgärderna enligt punkten 2 får bara riktas mot resenärer och åtgärderna enligt punkt 3 endast mot behöriga flygningar. Åtgärder enligt punkten 1 får tillämpas i förhållande till såväl resenärer som andra som befinner sig i kontrollområdet. Kontrollverksamheten är av naturliga skäl i huvudsak begränsad till resenärer, eftersom syftet med verksamheten är att pröva rätten till inresa. Det kan dock förekomma fall då kontrollverksamheten kan avse även en annan person i kontrollområdet. Ett exempel är då en person kan misstänkas för medhjälp till smugglingsbrott genom att i kontrollområdet

bära med sig gods som ska överlämnas till en resenär som sedan olovligt ska föra in det i Förenta staterna. Inresekontrollanternas uppgift är att stoppa och beivra sådan införsel av egendom i Förenta staterna som sker i strid med Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. De måste därför kunna ingripa även mot den som, utan att vara resenär, medverkar i ett sådant brott.

Enligt *punkten 1* får inresekontrollanter kontrollera resenärer i kontrollområdet genom att undersöka deras pass, identitetshandlingar och medhavda egendom i form av bagage, handväskor, handlingar och liknande. Bestämmelsen genomför artiklarna III.2 a och VII.3 i den delen artiklarna avser undersökning av resenärer och andra personer liksom deras medhavda egendom samt artikel VII.7 i den delen den avser undersökning av egendom. Begreppet handling är definierat i 1 kap. 2 §. Uppräkningen i punkten 1 är avsedd att täcka begreppet *goods* i artikel I.7. Åtgärder enligt denna punkt ska kunna vidtas mot såväl resenärer som andra som befinner sig i kontrollområdet. Att svenska polismän och tulltjänstemän inte får underkastas åtgärder med stöd av bestämmelsen framgår av 19 §.

I *punkten 2* regleras rätten att inhämta upplysningar och personuppgifter från resenärer. Bestämmelsen genomför delar av artikel III.2 b och artikel IV.1 b i huvudavtalet. Rätten att inhämta upplysningar och personuppgifter gäller enbart i förhållande till resenärer. Genom hänvisningen till 1 kap. 5 § följer att personuppgifter från resenärer endast får inhämtas med deras samtycke.

Genom *punkten 3* ges inresekontrollanter rätt att kontrollera flygplan och förnödenheter för användning ombord på behöriga flygningar. Bestämmelsen genomför delar av artikel III.2 a i huvudavtalet.

**6 §** *Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får en inresekontrollant i kontrollområdet*

- 1. genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka*
  - a) resenärer, för att söka efter föremål som de bär på sig och som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet eller efter föremål som inte lagligen får innehas eller föras in i Förenta staterna och som är gömda på personens kropp, och*



*b) personer för att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brott mot den lagstiftning som avses i 15 § första stycket och som är gömda på personens kropp, och*

*2. undersöka personer genom att avlägsna delar av personens klädsel, i syfte att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning om överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket och som är gömda på den undersökta personens kropp eller i personens klädsel.*

Paragrafen behandlar befogenheter för inresekontrollanter att göra undersökningar av personer vid genomförande av den amerikanska inresekontrollen. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.4.

Enligt *punkten 1.a* får en inresekontrollant genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka resenärer i kontrollområdet för att söka efter föremål som personen bär på sig och som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet. Detsamma gäller för att söka efter föremål som inte lagligen får innehas eller föras in i Förenta staterna och som är gömda på personens kropp. Bestämmelsen genomför delar av artikel VII.3. Åtgärden att söka efter farliga föremål hos resenärer sker i dessa fall i syfte att stoppa överträdelser av Förenta staternas regelverk om framför allt nationell säkerhet. Befogenhet med liknande innebörd ges även inom ramen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Den senare befogenheten, som i det fallet kan riktas mot andra personer än resenärer, regleras i 18 §.

Befogenheten att söka efter smuggelgods, dvs. sådant som inte lagligen får föras in i Förenta staterna, hänger samman med den i 5 § angivna befogenheten för Förenta staterna att under vissa förutsättningar beivra bl.a. överträdelser av Förenta staternas införselbestämmelser.

I *punkten 1.b* regleras befogenheten för Förenta staterna att genom fysisk kontakt med den påklädda kroppen undersöka personer i kontrollområdet för att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning om överträdelser av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa och som är gömda på personens kropp. Bestämmelsen genomför artikel VII.3 i den del den avser andra personer än resenärer samt resenärer i de avseenden som inte täcks av *punkten 1.a*. Befogenheten kan alltså användas mot såväl resenärer som andra personer i kontrollområdet.

Syftet med befogenheten är att utreda överträdelse av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.

Genom *punkten 2* ges Förenta staterna rätt att undersöka personer i kontrollområdet genom att avlägsna delar av deras klädsel, i syfte att söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning av överträdelse av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa, och som är gömda på den undersökta personens kropp eller i personens klädsel. Bestämmelsen genomför delar av artikel VII.3.

Rätten att inhämta upplysningar är enligt huvudavtalet begränsad till resenärer. Det får dock förutsättas att ett amerikanskt ingripande enligt punkterna 1.b och 2 inte sker utan att personen som är föremål för ingripandet har beretts tillfälle att lämna upplysningar om huruvida han eller hon har med sig föremål som kan eftersökas med stöd av bestämmelserna.

Att åtgärderna enligt denna paragraf ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning framgår av 15 §.

Av 19 § framgår att åtgärderna inte får avse svenska polismän och tulltjänstemän.

*7 § En inresekontrollant får inte besluta om sådan kroppsbesiktning som innebär att kroppens håligheter undersöks eller att en medicinsk röntgenundersökning ska utföras på en person. Uppkommer behov av en sådan åtgärd ska inresekontrollanten anmäla detta till Polismyndigheten eller Tullverket som ska handlägga frågan.*

Paragrafen genomför artikel VII.4 i huvudavtalet. Av paragrafen framgår att en inresekontrollant inte får besluta om vad som enligt svensk rätt är en kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken, som sker genom undersökning av kroppens håligheter eller genom medicinsk röntgenundersökning. En sådan fråga ska handläggas av Polismyndigheten eller Tullverket med tillämpning av svenska bestämmelser. Om det uppkommer behov av en sådan åtgärd ska därför inresekontrollanten anmäla detta till Polismyndigheten eller Tullverket. En undersökning av detta slag anses vara en sådan mera ingående undersökning som får utföras endast av läkare, jfr 28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken. Paragrafen behandlas i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

*8 § Gods som har tagits om hand av en inresekontrollant får överlämnas till en svensk polisman eller tulltjänsteman.*

Paragrafen genomför artikel VII.8 i huvudavtalet. Bestämmelsen gör det möjligt för inresekontrollanterna att lämna över gods som inte varit föremål för brott till svenska polismän eller tulltjänstemän. Hanteringen av detta gods torde bli en fråga för Polismyndigheten, Tullverket och flygplatsoperatören, dvs. Swedavia AB, att komma överens om. Paragrafen behandlas i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

*9 § En inresekontrollant ska så snart som möjligt rapportera till en svensk polisman eller tulltjänsteman, om det finns anledning att anta*

*1. att utförelse av varor inte sker i enlighet med svenska utförelsebestämmelser, eller*

*2. att innehavet av varorna är förbjudet enligt svenska bestämmelser.*

*Polismannen eller tulltjänstemannen ska skyndsamt besluta vilka åtgärder som ska vidtas med varorna och innehavaren av varorna.*

Paragrafen svarar mot artikel VII.9 i huvudavtalet. Artikel 9 anger att svenska polismän och tulltjänstemän på begäran av en inresekontrollant får ingripa med straffprocessuella tvångsmedel mot gods och innehavaren av godset om godset enligt svensk lagstiftning har deklarerats felaktigt eller inte har deklarerats alls vid den tidpunkt då den amerikanska inresekontrollen görs eller om innehav eller utförelse av godset är förbjudet enligt svensk lagstiftning. Artikel 9, som i sig inte ger inresekontrollanten eller svenska tjänstemän några särskilda befogenheter, beskrivs närmare i avsnitt 10.2.2.

De åtgärder som kan vidtas av de svenska tjänstemännen kan naturligtvis inte grundas på något annat än svensk lag. Åtgärderna vidtas därmed inte efter en begäran från en inresekontrollant, utan efter en självständig bedömning av den situation som inresekontrollanten har gjort de svenska tjänstemännen uppmärksamma på. De straffprocessuella tvångsmedel som kan komma ifråga är beslag och gripande med stöd av rättegångsbalken. För att de ska få användas krävs att de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda, något som de svenska tjänstemännen ska göra en självständig bedömning av. Med begreppet "svenska utförelsebestämmelser" avses tulllagstiftningen enligt definitionen i 1 kap. 3 § tullagen (2016:253) i till-

lämpliga delar och den restriktionslagstiftning som kan vara tillämplig på den aktuella utförseln. Dessa bestämmelser avser varor, därför används det uttrycket i paragrafen i stället för uttrycket ”gods”.

Paragrafen berörs i avsnitt 10.4.2.

*10 § Vid genomförande av amerikansk inresekontroll får Förenta staterna*

*1. tillfälligt ta hand om egendom i syfte att utreda överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket,*

*2. besluta om förverkande av egendom, och*

*3. använda tvångsmedel motsvarande beslag, kvarstad och förvar i syfte att säkerställa verkställigheten av en åtgärd enligt 2.*

*Första stycket 2 och 3 gäller bara om egendomen lagligen får innehas i och föras ut ur Sverige eller om svensk polisman eller tulltjänsteman har avstått från att vidta rättsliga åtgärder i anledning av innehavet.*

Paragrafen behandlar befogenheter för Förenta staterna att tillfälligt ta hand om egendom för att undersöka den, att säkra ett förverkande genom att använda tvångsmedel, samt att förverka egendom som påträffats vid kontroller och undersökningar enligt 6 §. Paragrafen, som genomför artikel VII.10 och delar av VII.7, behandlas i avsnitt 7.4.4.

Åtgärden enligt *punkten 1 i första stycket* är provisorisk och ska kunna företas i syfte att undersöka egendomen. Syftet med undersökningen torde vara att utreda om egendomen lagligen får innehas eller föras in i Förenta staterna enligt Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.

För åtgärder enligt *punkterna 2 och 3* förutsätts enligt *andra stycket* antingen att innehav och utförsel inte är förbjudet enligt svensk rätt eller att svensk polisman eller tulltjänsteman har valt att inte vidta rättsliga åtgärder i anledning av innehavet eller utförseln. En outtalad men naturlig förutsättning för åtgärder enligt nämnda punkter i första stycket torde därför vara att innehavet eller införseln är förbjudet enligt Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. Såsom framgår av avsnitt 7.4.4. avses med begreppet förverkande i dessa sammanhang inte det svenska institutet förverkande, utan förverkande i den allmänna betydelsen att överföra egendom i statens ägo.

Att åtgärderna ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning följer av 15 §. Även överklagande av ett beslut om att använda tvångsmedel för att säkra verkställigheten av ett kommande beslut om förverkande ska ske enligt amerikansk lagstiftning.

*11 § En inresekontrollant ska ta till vara bevisning som avser misstänkta överträdelser av svensk lagstiftning och överlämna bevisningen till svenska polismän eller tulltjänstemän.*

Paragrafen genomför artikel VII.11 i huvudavtalet. I bestämmelsen föreskrivs en skyldighet för de amerikanska tjänstemännen att ta till vara bevisning vid misstänkta överträdelser av svensk lagstiftning och överlämna bevisningen till svenska polismän eller tulltjänstemän. Paragrafen behandlas i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

*12 § Förenta staterna får besluta om att bevilja eller vägra resenärer eller transportörer amerikansk inresekontroll efter en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.*

*Förenta staterna får, efter genomförd amerikansk inresekontroll, besluta om att vägra resenärer inresa till Förenta staterna eller införsel av egendom i Förenta staterna.*

Paragrafen, som genomför artiklarna IV.3 i, IV.3 j IV.3 k och VIII.c, anger i vilka fall Förenta staterna ska ha rätt att vägra resenärer respektive transportörer inresekontroll respektive inresa eller införsel av egendom. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.4.4.

Förenta staterna har enligt *första stycket* rätt att efter en diskretionär prövning bevilja eller vägra resenärer eller flygbolag amerikansk inresekontroll.

Enligt *andra stycket* får Förenta staterna vägra resenärer inresa eller införsel av varor i Förenta staterna.

Att prövningen görs med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning följer av 15 §.

*13 § En inresekontrollant ska informera Polismyndigheten och Tullverket om en resenär vägras inresa till Förenta staterna.*

*Resenären och gods som han eller hon för med sig ska överlämnas till Polismyndigheten eller Tullverket om någon av dessa myndigheter begär det.*

Paragrafen genomför artikel IV.3 h i huvudavtalet. I *första stycket* föreskrivs en skyldighet för inresekontrollanterna att informera Polismyndigheten och Tullverket om en resenär vägras inresa till Förenta staterna. Enligt *andra stycket* ska resenären och det gods som han eller hon för med sig överlämnas till Polismyndigheten eller Tullverket om någon av dessa myndigheter begär det. Paragrafen behandlas i avsnitten 10.2.2 och 10.4.2.

*14 § Förenta staterna får ta ut avgifter för inresekontrollen från resenärer och flygbolag.*

*Förenta staterna får ålägga resenärer och flygbolag böter och avgifter vid överträdelser av den lagstiftning som avses i 15 § första stycket om inte svenska myndigheter har inlett ett straffrättsligt förfarande som avser samma gärning.*

Paragrafen, som genomför artikel IV.3 m, innehåller bestämmelser om rätt för Förenta staterna att ta ut avgifter för inresekontrollen och att besluta om böter och avgifter för överträdelser av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.4.

*Första stycket* behandlar rätten för Förenta staterna att från resenärer och flygbolag ta ut avgifter som enligt svensk rätt får anses motsvara administrations- eller expeditionsavgifter för inresekontrollen.

I *andra stycket* ges Förenta staternas rätt att ålägga resenärer och transportörer böter eller andra penningssanktioner för överträdelser av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. En förutsättning för detta är att det i Sverige inte har inletts ett straffrättsligt förfarande i anledning av gärningen.

Att förfarandet regleras av Förenta staternas lagstiftning anges i 15 §.

*15 § Åtgärder enligt 5, 6, 10, 12 och 14 §§ ska vidtas med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa.*

*En överprövning av en sådan åtgärd som avses i 10 § första stycket 3 ska göras med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning.*

Paragrafen genomför artikel VII.1 och delar av artikel VII.10 i den del den behandlar tillämplig lag vid överprövning av beslut om tvångsmedel i syfte att säkra ett framtida förverkande. I bestämmelsen föreskrivs att Förenta staterna vid utförande av inresekontrollen ska tillämpa sin egen lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.3.

Närmast i förtydligande syfte anges vidare att även överprövning av beslut om tvångsmedel som avser förverkande ska göras med tillämpning av sådana bestämmelser. Såsom framgår av avsnitt 7.4.4. avses med begreppet förverkande i dessa sammanhang inte det svenska institutet förverkande, utan förverkande i den allmänna betydelsen att överföra egendom i statens ägo.

Regeln innebär att såväl förfarandet som t.ex. fastställandet av avgifter och andra påföljder ska ske med tillämpning av amerikanska regler. Åtgärder som antingen ligger utanför ramen för den amerikanska inresekontrollen, såsom exempelvis åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller som kan vidtas såväl inom inresekontroll som för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, ska däremot vidtas med tillämpning av svensk rätt.

*Befogenheter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet*

*16 § Förenta staterna får*

*1. inhämta biometrisk och biografisk information från varje person som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna, genomföra bakgrundskontroll av dessa personer och bevilja eller neka dem tillträde till kontrollområdet, och*

*2. efter samråd med Polismyndigheten bevilja tillträde till kontrollområdet för*

*a) tillfälliga besökare, och*

*b) anställda vid myndigheter i Förenta staterna som biträder vid inresekontrollen eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.*

I paragrafen, som genomför artiklarna IV.1 d och IV.3 o, regleras rätten för Förenta staterna att genomföra kontroller av personer som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna samt att, efter genomförd kontroll, besluta att bevilja respektive neka personen tillträde till kontrollområdet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.5.

I *första punkten* anges att inresekontrollanter får inhämta biometrisk och biografisk information från personer som begär tillträde till kontrollområdet i annat syfte än att resa till Förenta staterna samt att bevilja eller neka dem tillträde till kontrollområdet. Begreppen biometrisk och biografisk information definieras i 1 kap. 2 §. För denna behandling av personuppgifter gäller bestämmelsen i 1 kap. 5 §.

Av 19 § framgår att svenska polismän och tulltjänstemän inte omfattas av bestämmelserna i första punkten.

*Andra punkten* innehåller bestämmelser om rätt för Förenta staterna att efter samråd med Polismyndigheten bevilja tillfälliga besökare och andra tillträde till kontrollområdet.

#### *17 § En inresekontrollant får*

*1. uppmana personer som befinner sig i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, uppvisa identitetshandling och besvara frågor om syftet med vistelsen i området, och*

*2. uppmana personer som obehörigen vistas i kontrollområdet att lämna detta.*

Paragrafen, som genomför artiklarna IV.1 c och IV.1 e, innehåller bestämmelser om kontrollåtgärder i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i kontrollområdet och behandlas i avsnitt 7.4.5.

I *första punkten* föreskrivs en rätt för inresekontrollanter att uppmana personer i kontrollområdet att anmäla sig till en inresekontrollant, identifiera sig och att ställa frågor till personen om syftet med hans eller hennes vistelse i kontrollområdet.

Av 19 § framgår att svenska polismän och tulltjänstemän inte omfattas av bestämmelserna i första punkten.



Enligt *andra punkten* får en inresekontrollant uppmana en person som obehörigen vistas i kontrollområdet att lämna detta. En resenär är som utgångspunkt behörig att vistas i kontrollområdet. Den resenär som nekas inresekontroll torde dock ha en skyldighet att lämna kontrollområdet. Den som då stannar kvar får anses vara obehörig. När det gäller andra personer än resenärer är det enligt 16 § Förenta staterna som bestämmer vem som får komma in i kontrollområdet. Den som vistas i kontrollområdet utan tillstånd enligt nämnda bestämmelse får anses vara obehörig.

Befogenheten innefattar inte i sig några befogenheter att använda våld eller tvång för att förmå den som inte är behörig att vistas i kontrollområdet att lämna detta. Lagen innehåller inte heller några särskilda straffbestämmelser för den som inte följer uppmaningen.

*18 § En inresekontrollant får kroppsvisitera andra personer än resenärer som befinner sig i kontrollområdet för att söka efter föremål som kan utgöra hot mot liv, hälsa eller säkerhet.*

*En kroppsvisitation enligt första stycket får endast omfatta kläder och annat som personen bär på sig. Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 6 §§ gäller även för en sådan kroppsvisitation.*

Paragrafen genomför artikel VII.3 i den del den avser undersökning av personers kläder och annat som personen bär på sig som utförs i annat syfte än att genomföra inresekontroll. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.5.

*Första stycket* innehåller en bestämmelse om rätt för inresekontrollanter att genomföra kroppsvisitation för eftersökande av otillåtna farliga föremål. Åtgärden kan enbart avse andra personer än resenärer som vistas i kontrollområdet. En liknande bestämmelse, som ger inresekontrollanter rätt att genom undersökning av kläder söka efter farliga föremål hos resenärer, finns i 6 § 1 a.

Att åtgärden ska genomföras med tillämpning av svenska bestämmelser framgår motsatsvis av 15 §. Begreppet kroppsvisitation ska därför tolkas med ledning av definitionen i 28 kap. 11 § rättegångsbalken, jfr prop. 1993/94:24, s. 79 f. Denna kroppsvisitation är dock enligt *andra stycket* begränsad till personens kläder och annat som personen bär med sig. Även genomförandet regleras i sin helhet av svenska bestämmelser. Av hänvisningen till 3 kap. 5

och 6 §§ följer att kroppsvisitationen ska genomföras med tillämpning av samma förfaranderegler som de som gäller för de kroppsvisitationer som genomförs av svenska säkerhetskontrollanter vid den särskilda säkerhetskontrollen.

Av 19 § framgår att svenska polismän och tulltjänstemän inte får kroppsvisiteras med stöd av denna bestämmelse.

#### *Undantag för svenska polismän och tulltjänstemän*

*19 § Åtgärder som vidtas med stöd av 4 § första stycket, 5 § 1, 6 §, 16 § 1, 17 § 1 och 18 § får inte avse svenska polismän och tulltjänstemän.*

Paragrafen, som innehåller bestämmelser som undantar svenska polismän och tulltjänstemän från vissa åtgärder, genomför artiklarna IV.1 c, IV.1 d, VII.3 och VII.6 i de delar de föreskriver undantag från åtgärderna för svenska polismän och tulltjänstemän. Vem som är att anse som polisman regleras i 2 § polisförordningen (2014:1104). Med begreppet tulltjänsteman avses samma begrepp som det som används i svenska tullförfattningar, exempelvis i tulllagen (2016:253).

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.7.

### **3 kap. Den särskilda säkerhetskontrollen**

*1 § Med den särskilda säkerhetskontrollen avses den säkerhetskontroll som en person och det gods som personen har med sig ska genomgå innan tillträde till kontrollområdet medges för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart.*

Enligt artikel V.1 g i huvudavtalet har Sverige förbundit sig att säkerställa att resenärer genomgår den särskilda säkerhetskontrollen innan de får tillträde till kontrollområdet. Det är denna särskilda säkerhetskontroll som regleras i detta kapitel.

Paragrafen innehåller en definition av uttrycket ”den särskilda säkerhetskontrollen”. Det som avses är den säkerhetskontroll som är en följd av artikel V.1 g i huvudavtalet och artiklarna V, VI.A, VII, VIII och IX i samarbetsavtalet.

Den särskilda säkerhetskontrollen behandlas i kapitel 11. Uttrycket behandlas närmare i avsnitt 4.1.

#### *Genomförande av den särskilda säkerhetskontrollen*

*2 § Flygplatsoperatören för Arlanda flygplats har ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen.*

Paragrafen genomför artikel VI.B i samarbetsavtalet. Genom paragrafen får flygplatsoperatören för Arlanda flygplats, dvs. Swedavia AB, det samlade ansvaret för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för den säkerhetskontroll på flygplatsen som är en följd av avtalen om amerikansk inresekontroll. Den har utformats med 8 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd som förebild.

Paragrafen behandlas i avsnitten 11.5.6 och 17.3.1.

#### *Undersökning av personer och gods*

*3 § Den särskilda säkerhetskontrollen ska utföras av säkerhetskontrollanter som godkänts av Transportstyrelsen och förordnats av Polismyndigheten.*

Av artikel I.19 i huvudavtalet framgår att de särskilda säkerhetskontrollerna ska utföras av säkerhetskontrollanter som är godkända av Transportstyrelsen. Genom paragrafen genomförs avtalen i dessa delar. För att säkerställa att de säkerhetskontrollanter som utför den särskilda säkerhetskontrollen är laglydiga och i övrigt uppfyller höga krav på personlig lämplighet ska de vara förordnade av Polismyndigheten. Det innebär att samma krav på förordnande kommer att gälla för dessa kontrollanter som för dem som utför säkerhetskontroller enligt lagen om luftfartsskydd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.7.

*4 § Den som genomgår den särskilda säkerhetskontrollen får kroppsvisiteras. Det gods som han eller hon har med sig får också undersökas.*

*Kroppsvisitationen får utföras med hjälp av tekniska hjälpmedel eller manuellt.*

*Den som vägrar att låta sig eller sitt gods undersökas får inte passera säkerhetskontrollen.*

**5 § Kroppsvisitation med hjälp av tekniska hjälpmedel av en kvinna får utföras och bevitnas av en man.**

*Manuell kroppsvisitation av en kvinna får utföras och bevitnas endast av en annan kvinna. En sådan kroppsvisitation, som enbart innebär att ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får dock utföras och bevitnas av en man.*

*Manuell kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Kroppsvisitationen ska ske i vittnes närvaro, om den som undersöker eller den som ska undersökas begär det och det kan ske utan större besvär.*

**6 § Protokoll ska föras och bevis utfärdas om en gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.**

Genom 4–6 §§ genomförs artikel VII.C 1 i samarbetsavtalet. Paragraferna ska ge stöd för de undersökningsåtgärder som kan komma att vidtas med stöd av den artikeln, alltså undersökning med säkerhetsskanner, undersökning med metalldetektorbåge och manuell kroppsvisitation. Paragraferna behandlas i avsnitt 11.5.8. De har utformats med 3, 4 och 6 §§ lagen om luftfartsskydd som förebild.

Genom 4 § tredje stycket genomförs artikel VII.B i samarbetsavtalet. Enligt paragrafen får den som vägrar att låta sig eller sitt gods undersökas inte passera säkerhetskontrollen.

**7 § Personer eller medförda föremål som inte godkänns i den särskilda säkerhetskontrollen ska hänvisas till en polisman.**

Paragrafen genomför artiklarna VII.E och IX.E i samarbetsavtalet. Av paragrafen framgår att personer eller medförda föremål som inte godkänns i den särskilda säkerhetskontrollen ska hänvisas till en polisman. Bestämmelsen riktar sig till den svenska personalen i den säkerhetskontroll som Sverige ska utföra innan en person får tillträde till kontrollområdet. Bestämmelsen är närmast av upplysande karaktär. Den innebär i sig ingen skyldighet för den kontrollerade att följa uppmaningen och ger inte heller kontrollpersonalen

rätt att använda tvång enbart av det skälet att personen inte följer uppmaningen. Om misstanke om brott uppstår har naturligtvis kontrollanten en skyldighet att vidta åtgärder i enlighet med de bestämmelser och de instruktioner som gäller för detta.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.9.

#### *Avgift för den särskilda säkerhetskontrollen*

*8 § Flygplatsoperatörens kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen får täckas helt eller delvis av en avgift. Avgiften ska tas ut av de flygföretag som transporterar de avresande passagerarna med ett lika stort belopp för varje passagerare på en behörig flygning.*

*9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.*

*10 § Flygplatsoperatören ska lämna underlag för beräkningen av avgiften. Underlaget ska lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.*

*11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.*

Genom 8–11 §§ införs bestämmelser om en avgift för den särskilda säkerhetskontrollen. Att flygplatsoperatörens kostnader för den särskilda säkerhetskontrollen får täckas *helt eller delvis* av en avgift, så som anges i 8 § *första meningen*, är en följd av den modifierade brukarmodellen, se avsnitt 17.3.4.

Paragraferna behandlas i övrigt i avsnitt 17.3.9. De har utformats med 11–14 §§ lagen om luftfartsskydd som förebild.

#### *Tystnadsplikt*

*12 § Den som i sin anställning eller sitt uppdrag tar del av en uppgift om den särskilda säkerhetskontrollen får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgiften om den är av sådant slag att sekretess enligt 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) skulle gälla för upp-*

*giften. Tystnadsplikten gäller även efter avslutad anställning eller uppdrag.*

*I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).*

Inom den verksamhet som avser säkerhetskontroll kan en rad känsliga uppgifter förekomma. Den som är anställd vid eller uppdragstagare hos det allmänna omfattas av bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. En upplysning om det finns i *andra stycket*. Offentlighets- och sekretesslagen omfattar inte motsvarande personkategorier hos Swedavia AB och andra enskilda aktörer. Därför införs en bestämmelse i *första stycket* om tystnadsplikt för den som deltar i verksamhet som omfattar den särskilda säkerhetskontrollen. Tystnadsplikten omfattar uppgifter som den som deltagit i verksamheten har fått veta om förhållanden som har betydelse för att beivra brott.

Paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.2.

### *Tillsyn*

**13 §** *Transportstyrelsen utövar tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen när det gäller den särskilda säkerhetskontrollen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

I paragrafens *första stycke* pekas Transportstyrelsen ut som den myndighet som ska utöva tillsyn över samtliga föreskrifter som meddelats avseende den särskilda säkerhetskontrollen. I 4 kap. 2 § finns det ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vissa frågor i samarbetsavtalet som avser den särskilda säkerhetskontrollen.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för den tillsyn som ska utövas enligt lagen och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.4.

#### 4 kap. Bemyndiganden

##### *Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition*

*1 § Regeringen får meddela föreskrifter om förvaring, transport och försäljning av den amerikanska gränskontrollmyndighetens skjutvapen och ammunition.*

I artikel III.1 b andra meningen i huvudavtalet berörs bl.a. frågan om förvaring av de amerikanska tjänstemännens skjutvapen. För att begränsa förluster av tjänstemännens skjutvapen, motverka att de kommer till användning vid brott och förebygga annat missbruk och olyckshändelser ges regeringen i den här paragrafen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förvaring, transport och försäljning av de amerikanska tjänstemännens vapen och ammunition.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.3.

##### *Den särskilda säkerhetskontrollen*

*2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de frågor som behandlas i följande artiklar i samarbetsavtalet:*

- 1. artikel V om standarder för säkerhetskontroller,*
- 2. artikel VI.A om standarder för säkerhetskontrollanter,*
- 3. artikel VII om metoder för säkerhetskontroller,*
- 4. artikel VIII om utrustning för säkerhetskontroller, och*
- 5. artikel IX om metoder för säkerhetskontroller av medförd egendom.*

Artiklarna V, VI.A, VII, VIII och IX i samarbetsavtalet innehåller bestämmelser om standarder, metoder och utrustning för den särskilda säkerhetskontrollen. Avtalet förutsätter för sitt genomförande medverkan av svensk myndighet, närmare bestämt Transportstyrelsen. För att genomföra dessa artiklar ges därför regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i den här paragrafen ett bemyndigande att utfärda de föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i artiklarna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.5.

## 21.2 Förslaget till förordning (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

### Allmänna bestämmelser

*1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.*

Som framgår av paragrafen innehåller förordningen kompletterande bestämmelser till lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Bestämmelserna i förordningen har meddelats med stöd av bemyndiganden i lagen och 8 kap. 7 § regeringsformen.

### *Uttryck i förordningen*

*2 § Uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.*

Av paragrafen framgår att uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. De uttryck som avses är de som framgår av 1 kap. 2 § och 3 kap. 1 § den lagen.

### *Kontrollområdet*

*3 § Transportstyrelsen får, efter att ha gett den amerikanska gränskontrollmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och flygplatsoperatören för Arlanda flygplats tillfälle att yttra sig, besluta om mindre justeringar i kontrollområdet.*

Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta om mindre justeringar i kontrollområdet.

Av den här paragrafen framgår att det är Transportstyrelsen som får fatta beslut om sådana justeringar. Det får ske efter att den amerikanska gränskontrollmyndigheten, dvs. US Customs and Border



Protection, Polismyndigheten, Tullverket och flygplatsoperatören för Arlanda flygplats, dvs. Swedavia AB, har getts tillfälle att yttra sig.

Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra mindre ändringar i kontrollområdet, exempelvis p.g.a. oförutsedda händelser, som inte påverkar, eller under en begränsad tid påverkar, kontrollområdets gränser.

### *Samverkan*

*4 § Polismyndigheten och Tullverket ska samverka med den amerikanska gränskontrollmyndigheten i fråga om den amerikanska inresekontrollen. Andra berörda myndigheter ska ges tillfälle att delta i denna samverkan.*

Huvudavtalet innehåller ett flertal bestämmelser som rör samverkan mellan US Customs and Border Protection och främst Polismyndigheten och Tullverket, se avsnitt 10.2.1. Med den här paragrafen ges Polismyndigheten och Tullverket ett huvudansvar för denna samverkan.

Andra myndigheter ska enligt bestämmelsen ges tillfälle att delta i denna samverkan i den utsträckning de är berörda. Det kan gälla exempelvis att lämna information om rutiner vid andra statliga eller kommunala myndigheter. Det kan också avse medverkan av exempelvis personal från Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten vid information om svensk lagstiftning som anordnas för inresekontrollanterna, jfr artikel III.2 h i huvudavtalet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.1.

### **Befogenheter**

*5 § Polismyndigheten får, efter en begäran från den amerikanska gränskontrollmyndigheten, besluta att inresekontrollanterna får utrustas med andra särskilda hjälpmedel än de som framgår av 2 kap. 3 § första stycket lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.*

*Endast om det finns särskilda skäl får Polismyndigheten medge att inresekontrollanterna utrustas med sådana särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman inte får använda.*

Enligt 2 kap. 3 § tredje stycket lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta att inresekontrollanterna får utrustas även med andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning än de som avses i första stycket i den paragrafen. Av *första stycket* i den här paragrafen framgår att det är Polismyndigheten som ska fatta beslut i frågan. Av *andra stycket* framgår vad Polismyndigheten ska beakta när myndigheten beslutar i ärendet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.3.

## **Förvaring, transport och försäljning av skjutvapen och ammunition**

**6 §** *Den amerikanska gränskontrollmyndigheten ska hantera skjutvapen och ammunition på ett sätt som är betryggande från säkerhets synpunkt.*

*En förteckning ska föras över vapnen och ammunitionen. Vapnen och ammunitionen ska inventeras årligen.*

*Förteckningen och resultatet av inventeringen ska överlämnas till Polismyndigheten.*

**7 §** *Om ett skjutvapen eller ammunition har förlorats, ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten omedelbart anmäla detta till Polismyndigheten.*

**8 §** *Skjutvapen och ammunition ska förvaras på ett sådant sätt att det inte finns risk för att någon obehörig kommer åt vapnen eller ammunitionen eller att de på annat sätt går förlorade.*

*Vapnen och ammunitionen ska förvaras i låsta utrymmen inom kontrollområdet.*

**9 §** *Vid transporter av skjutvapen och ammunition ska den amerikanska gränskontrollmyndigheten vidta de åtgärder och iakttäta den försiktighet som fordras för att förebygga eller hindra att vapnen eller*

*ammunitionen blir åtkomliga för obehöriga eller på annat sätt går förlorade eller orsakar skada.*

*10 § Skjutvapen eller ammunition som inte längre behövs för verksamheten eller som har blivit obrukbara får inte säljas inom Sverige.*

Bestämmelserna i 6–10 §§ meddelas med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 1 § lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. De är utformade med motsvarande bestämmelser i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. som förebild.

Paragraferna behandlas i avsnitt 9.5.3.

## Den särskilda säkerhetskontrollen

*Föreskrifter om den särskilda säkerhetskontrollen*

*11 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om de frågor som behandlas i följande artiklar i samarbetsavtalet:*

- 1. artikel V om standarder för säkerhetskontroller,*
- 2. artikel VI.A om standarder för säkerhetskontrollanter,*
- 3. artikel VII om metoder för säkerhetskontroller,*
- 4. artikel VIII om utrustning för säkerhetskontroller, och*
- 5. artikel IX om metoder för säkerhetskontroller av medförd egendom.*

Paragrafen meddelas med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 2 § lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. Transportstyrelsen får utfärda de föreskrifter som behövs för att uppfylla kraven i de artiklar som nämns i paragrafen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.5.

*Avgift för den särskilda säkerhetskontrollen*

*12 § Transportstyrelsen fastställer avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.*

*13 § Avgiften enligt 12 § ska beräknas och fastställas för ett år i taget. Den får justeras oftare om det finns synnerliga skäl.*

*Ett beslut om avgiften ska meddelas och kungöras minst två månader innan det träder i kraft om inte synnerliga skäl talar för en kortare period.*

*Sådana synnerliga skäl som åberopas i beslut med stöd av denna paragraf ska framgå av beslutet.*

*14 § Flygplatsoperatören ska lämna det underlag som behövs för beräkningen av avgiften enligt 12 § till Transportstyrelsen.*

*15 § Flygplatsoperatören ska, i enlighet med kostnadsunderlag som godkänts av Transportstyrelsen, ersättas regelbundet under året för kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen.*

*Slutlig reglering ska ske mot fastställda skäligena kostnader för de kontroller som har utförts på Arlanda flygplats.*

*Transportstyrelsen ska göra avräkning, efter att ha gett flygplatsoperatören tillfälle att yttra sig.*

*16 § Kostnaderna för förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen bör täckas av den avgiften och ska ingå i underlaget för beräkningen och fastställandet av avgiften. Dessa kostnader får dock inte ingå i underlaget till högre del än en procent av avgiften.*

*17 § Transportstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen.*

Bestämmelserna i 12–16 §§ innehåller kompletterande bestämmelser till 3 kap. 8–10 §§ lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige. I 17 § finns ett bemyndigande för Transportstyrelsen att meddela verkställighetsföreskrifter om förvaltningen av avgiften för den särskilda säkerhetskontrollen. Bestämmelserna har utformats med motsvarande bestämmelser i förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd som förebild.

Paragraferna behandlas i avsnitt 17.3.9.

### *Avgifter för tillsyn*

**18 §** *Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*

Enligt 3 kap. 13 § andra stycket lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt den lagen och enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Som framgår av den här paragrafen är det Transportstyrelsen som får meddela sådana föreskrifter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.4.

## **21.3 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)**

### **5 kap.**

**5 a §** *Familjemedlemmar till tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige som ingår i dessa personers hushåll ska anses vara bosatta i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten.*

Paragrafen, som är ny och som behandlas i avsnitt 14.4.2, genomför delar av artikel VI.5 i huvudavtalet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bosättning här i landet för inresekontrollanters medföljande familjemedlemmar som hör till samma hushåll som inresekontrollanter. Genom hänvisningen till huvudavtalet säkerställs att familjemedlemmar inte kommer att omfattas av svenska bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken under sin vistelse i Sverige.

## 6 kap.

5 § Arbete som utförs av en person som tillhör en annan stats beskickning eller karriärkonsulat ska anses som arbete i Sverige endast om det är förenligt med bestämmelserna om immunitet och privilegier i de konventioner som anges i 2 och 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Detta gäller även en sådan persons privattjänare.

Ett sådant arbete som medför att en person på grund av anknytning till en internationell organisation omfattas av bestämmelserna i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska anses som arbete i Sverige endast i den mån det är förenligt med vad som följer av tillämplig stadga eller avtal som anges i bilagan till den lagen.

*Arbete som utförs av familjemedlemmar som ingår i samma hushåll som tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige ska anses som arbete i Sverige endast om det är förenligt med vad som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten.*

Första och andra stycket i paragrafen är oförändrade.

Tredje stycket i paragrafen, som är ny och som behandlas i avsnitt 14.4.2, genomför delar av artikel VI.5 i huvudavtalet.

Bestämmelsen innebär befrielse från arbetsbaserade förmåner här i landet för arbete som utförs av inresekontrollanters medföljande familjemedlemmar som hör till samma hushåll som inresekontrollanten. Genom hänvisningen till huvudavtalet säkerställs att familjemedlemmar inte kommer att omfattas av svenska arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken under sin vistelse i Sverige.

### 21.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

*4 b § Immunitet och privilegier ska gälla i den utsträckning som anges i avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges*

*regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats för*

*1. amerikanska tjänstemän vid US Customs and Border Protection eller annan behörig myndighet i dess ställe som utför amerikansk inresekontroll i Sverige,*

*2. medföljande familjemedlemmar som ingår i dessa personers hushåll, och*

*3. amerikanska tjänstemän vid Transportation Security Agency, som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet.*

*Officiella arkiv och handlingar, inbegripet elektroniska filer och dokument som tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll använder när de arbetar i kontrollområdet på Arlanda flygplats ska åtnjuta okränkbarhet i den omfattning som följer av avtalen. Detsamma ska gälla sådana arkiv och handlingar som tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet använder i samband med fullgörande av uppgifter enligt samarbetsavtalet.*

Paragrafen, som är ny och som genomför delar av artikel VI i huvudavtalet och delar av artikel XIV i samarbetsavtalet, behandlas i avsnitt 14.4.1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om immunitet och privilegier för inresekontrollanter, deras familjemedlemmar och tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet. I andra stycket ges bestämmelser om okränkbarhet för olika typer av handlingar och arkiv som förekommer i verksamheten. Immuniteten, privilegierna och okränkbarheten gäller i den utsträckning som framgår av avtalen.

## **21.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel**

*6 c § Tillstånd enligt 6 § första stycket behövs inte för den amerikanska gränskontrollmyndigheten som med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten är verksam på Arlanda flygplats för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnen vilka myndigheten fört in eller låtit föra in i landet.*

Paragrafen är ny. Den innebär att de amerikanska inresekontrollanternas skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnen undantas från kravet på tillstånd för utförsel enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.2.

## **21.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.**

*4 a § Tullfrihet gäller för varor som deklarerats för övergång till fri omsättning i den utsträckning som följer av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten och samarbetsavtalet av den 31 mars 2017 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om civilt luftfartsskydd vid amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats för*

- 1. tjänstemän som utför amerikansk inresekontroll i Sverige,*
- 2. medföljande familjemedlemmar som tillhör dessa personers hushåll, och*
- 3. amerikanska tjänstemän som utför arbetsuppgifter enligt samarbetsavtalet.*

Paragrafen är ny. Den genomför artikel VI.4 och 5 i huvudavtalet och artikel XIV.D i samarbetsavtalet i den del de avser tullfrihet för inresekontrollanter, deras medföljande familjemedlemmar och tjänstemän som utför uppgifter enligt samarbetsavtalet, delar av artikel VI i huvudavtalet och delar av artikel XIV i samarbetsavtalet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.4.

**6 §** Tullfrihet i fall som avses i 4–5 §§ bortfaller om varorna efter införseln används i strid med de för tullfriheten gällande reglerna. I sådana fall ska detta utan dröjsmål anmälas för Tullverket och tullen för varan betalas.

Detta gäller dock inte om mer än fem år förflutit från den dag då tulldeklarationen ingavs till Tullverket till den dag varan får annan användning. Regeringen får föreskriva om kortare tid för vissa varor.



Ändringen i första stycket är endast av redaktionell karaktär och föranleds av förslaget till en ny bestämmelse i lagen om tullfrihet som behandlas i avsnitt 14.4.4.

Andra stycket är oförändrat.

## 21.7 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

### 11 kap.

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om

a) att denna lag eller vissa föreskrifter i lagen ska tillämpas även i fråga om andra föremål än sådana som anges i 1 kap. 2 och 3 §§, om föremålen är särskilt ägnade att användas vid brott mot någons liv, hälsa eller personliga säkerhet,

b) att anslagsenergin eller utgångshastigheten hos en projektil från ett skjutvapen ska understiga ett visst värde eller att vapnet ska vara konstruerat på ett visst sätt för att vapnet ska anses vara effektbegränsat enligt 2 kap. 1 §,

c) att bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § inte ska gälla innehav av skjutvapen som lämnats över från staten till

– statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,

– den som för statens räkning tillverkar krigsmateriel, eller

– frivilliga försvarsorganisationer,

d) att tillstånd ska krävas för överföring av skjutvapen eller ammunition från Sverige till ett annat land,

e) att den som avser att föra ut ett skjutvapen från Sverige eller lånar ut ett skjutvapen till någon som är fast bosatt i ett annat land och inte ska använda vapnet endast i Sverige, ska anmäla detta till Polismyndigheten,

f) att denna lag inte ska gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige eller vid resa för tjänsteändamål genom Sverige,

g) storleken på de avgifter som får tas ut enligt 2 kap. 19 §, och

*h) att bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § första stycket inte ska gälla*

– skjutvapen och ammunition som innehas av en amerikansk inresekontrollant som med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten tjänstgör på Arlanda flygplats, och

– skjutvapen och ammunition som förs in till Sverige för att användas av en amerikansk inresekontrollant som med stöd av det nämnda avtalet tjänstgör på den flygplatsen.

Paragrafen ändras på så sätt att en ny punkt, *b*, införs. Den innehåller två strecksatser som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om att bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § första stycket vapenlagen inte ska gälla för de amerikanska inresekontrollanternas skjutvapen och ammunition. Den *första strecksatsen* avser undantag från tillståndsplikten enligt 2 kap. 1 § första stycket a som gäller innehav av skjutvapen och ammunition. Ändringen behandlas i avsnitt 9.3.2. Den *andra strecksatsen* avser undantag från tillståndsplikten enligt 2 kap. 1 § första stycket d som gäller införsel av skjutvapen och ammunition. Ändringen behandlas i avsnitt 9.4.2.

## 21.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd

1 § Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002.

*Ytterligare bestämmelser om luftfartsskydd finns i lagen (201x:xx) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige.*

Paragrafen ändras på så sätt att ett *andra stycke* införs. Det innehåller en upplysning om att den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige också innehåller bestämmelser om luftfartsskydd. Den nya lagen innehåller de bestämmelser om luftfartsskydd som följer av avtalen om amerikansk inresekontroll.

Ändringen behandlas i avsnitt 11.5.3.

## 21.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål

4 § I fråga om föremål som omfattas av denna förordning ska i tillämpliga delar gälla det som föreskrivs om skjutvapen i 1 kap. 8 §, 1 a kap. 7 §, 2 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 14 och 15 §§, 10 kap. 1 och 2 §§ och 11 kap. 2 § f och b vapenlagen (1996:67) samt 2 kap. 6 och 11 §§, 3 kap. 1 § första stycket och 2 § och 4 kap. 6 § vapenförordningen (1996:70).

Enligt 1 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål får bl.a. batonger inte föras in till Sverige utan särskilt tillstånd. Ändringen i 4 § innebär att ett undantag införs från tillståndskravet när det gäller införsel av batonger som ska ingå i de amerikanska inresekontrollanternas utrustning.

Ändringen behandlas i avsnitt 9.4.2.

## 21.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

15 § Utförsel av krigsmateriel som inte omfattas av föreskrifterna i 9, 11 eller 14 § ska anmälas till Tullverket under helgfri måndag–fredag och senast 48 timmar innan utförseln är planerad att genomföras. Den del av tidsfristen som infaller under lördag, söndag eller annan helgdag ska inte räknas in i fristen.

*En anmälan enligt första stycket behöver inte göras*

– om ett generellt tillstånd enligt 2 § och 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel har meddelats för utförseln, eller

– om utförseln omfattas av undantaget i 6 c § den lagen.

Tullverket får i enskilda fall medge undantag från första stycket, om det finns särskilda skäl för det.

Första och tredje styckena i paragrafen är oförändrade.

Paragrafens *andra stycke* ändras som en följd av den nya bestämmelsen i 6 c § lagen om krigsmateriel, se avsnitt 21.5. Eftersom de amerikanska inresekontrollanternas skjutvapen och ammunition till vapnen undantas från kravet på utförseltillstånd i lagen om

krigsmateriel, ska en sådan utförelse också vara undantagen från den anmälningskyldighet som avses i första stycket i den här paragrafen.

Ändringen behandlas i avsnitt 9.4.2.

## 21.11 Förslaget till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70)

### 2 kap.

2 § Krav på tillstånd enligt 2 kap. 1 § första stycket vapenlagen (1996:67) gäller inte skjutvapen som har överlämnats från staten till

1. statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten eller polisen, om de är skyldiga att inneha vapnet för tjänsten, eller

2. organisationer som anges i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet och deras läns- och lokalavdelningar.

Tillstånd för innehav av start- eller signalvapen krävs inte för

a) Sveriges Riksidrottsförbund och förbund och föreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet,

b) Svenska Brukshundklubben och Svenska Kennelklubben och klubbar som är anslutna till dessa organisationer, och

c) flygplatsoperatör som driver flygplats där personal utövar flygtrafikledningstjänst.

*Skjutvapen och ammunition som förs in till Sverige för att användas av amerikanska tjänstemän som tjänstgör på Arlanda flygplats med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten undantas enligt 11 kap. 1 § h vapenlagen (1996:67) från lagens bestämmelser om tillstånd för innehav av skjutvapen och ammunition.*

Första och andra styckena i paragrafen är oförändrade.

Tredje stycket i paragrafen är nytt. Det införs med stöd av det nya bemyndigandet i 11 kap. 1 § h vapenlagen, se avsnitt 21.7. Den nya bestämmelsen innebär att vapenlagens bestämmelser om tillstånd för att inneha skjutvapen och ammunition inte gäller för de amerikanska inresekontrollanterna.

Ändringen behandlas i avsnitt 9.3.2.

#### 4 kap.

*6 § Skjutvapen och ammunition som förs in till Sverige för att användas av amerikanska tjänstemän som tjänstgör på Arlanda flygplats med stöd av avtalet av den 4 november 2016 mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om amerikansk inresekontroll inom luftfarten undantas enligt 11 kap. 1 § h vapenlagen (1996:67) från lagens bestämmelser om tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition.*

Paragrafen är ny. Den införs med stöd av det nya bemyndigandet i 11 kap. 1 § h vapenlagen, se avsnitt 21.7. Den nya bestämmelsen innebär att vapenlagens bestämmelser om tillstånd för införsel av skjutvapen och ammunition inte gäller för de amerikanska inresekontrollanterna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.2.



# Kommittédirektiv 2016:69

## **Genomförande av avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2016

### **Sammanfattning**

Regeringen har kommit överens med USA om bilaterala avtal om amerikansk inresekontroll på Stockholm Arlanda Airport (Arlanda). Kontrollen innebär förenklat att amerikansk gräns-, tull- och säkerhetskontroll genomförs redan på Arlanda i stället för vid ankomsten till USA. Under förutsättning att avtalen godkänns av riksdagen ska de genomföras i svensk rätt.

En särskild utredare får därför i uppdrag att föreslå hur avtalen ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska på ett uttömmande sätt analysera alla frågor som är relevanta för att en för att den amerikanska inresekontrollen ska kunna utföras på Arlanda i enlighet med avtalen. Nationella förhållanden som kan ha påverkan på genomförandet av avtalen ska beaktas. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Författningsförslagen kan avse såväl en särskild lag och förordning som ändringar och tillägg i befintlig författningsreglering. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2017.

## Bakgrund till avtalen om amerikansk inresekontrollen vid utresa från Sverige

Den amerikanska inresekontrollen på ett annat lands territorium innebär att tjänstemän från US Customs and Border Protection (CBP) utför USA:s gräns- och tullkontroll vid avgång från en flygplats i ett annat land i stället för vid ankomsten till USA. CBP:s tjänstemän utför alltså dessa kontroller i enlighet med amerikansk lagstiftning på avreselandets territorium. Säkerhetskontrollen på flygplatsen genomförs enligt amerikansk standard men av flygplatsoperatörens personal. Efter utförd kontroll kan flyg sedan i princip behandlas som inrikesflyg när de ankommer till USA.

Denna form av amerikansk inresekontroll finns sedan tidigare bl.a. på Irland, i Kanada och i Abu Dhabi.

I juni 2015 överlämnade CBP ett avtalsutkast angående amerikansk inresekontroll vid utresa från Arlanda för inresa till USA till det svenska justitiedepartementet. Motsvarande avtal överlämnades även till nio andra länder, bl.a. Norge, Belgien, Nederländerna, Storbritannien och Spanien. Därefter överlämnade Transportation Security Administration (TSA) ett utkast till sidoöverenskommelse om luftfartsskydd med tillhörande annex (Memorandum of Cooperation) till Sverige.

Huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen innehåller till en början definitioner av relevanta termer och uttryck (artikel I) samt bestämmelser om omfattningen av avtalets tillämpningsområde (artikel II). Därefter följer mer detaljerade regler om Sveriges respektive USA:s skyldigheter och rättigheter (artikel III och IV). Flygplatsoperatörens (Swedavia) roll beskrivs i artikel V. I artikel VI finns bestämmelser om privilegier och immunitet för amerikanska tjänstemän. Regler om tillämplig lag och jurisdiktion följer i artikel VII. Bestämmelser om procedurer i förhållande till de deltagande flygbolagen finns i artikel VIII. Kostnadsfrågan regleras närmare i artikel IX. Artikel X gäller samråd mellan parterna. Avtalet avslutas med regler om ikraftträdande (artikel XI) och eventuella tillägg till avtalet (artikel XII).

Sidoöverenskommelsen om luftfartsskydd och dess bilagor innehåller bestämmelser om teknisk utrustning och rutiner vid säkerhetskontroller m.m. Där finns också förhållandevis detaljerade bestämmelser om sekretess för uppgifter som lämnas mellan parterna.



## Uppdraget att genomföra avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige i svensk rätt

Den särskilda utredaren ska föreslå hur avtalen om den amerikanska inresekontrollen ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag som på ett uttömmande sätt reglerar alla frågor som är relevanta för att den amerikanska inresekontrollen ska kunna utföras på Arlanda i enlighet med avtalen. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i grundlag. När uppdraget genomförs kommer särskilt följande frågeställningar att behöva behandlas.

### *Amerikansk myndighetsutövning på svenskt territorium*

Utredaren ska närmare analysera i vilken utsträckning avtalen innebär överlåtelse av förvaltningsuppgifter till USA i den mening som avses i 10 kap. 8 § regeringsformen och om dessa förvaltningsuppgifter innefattar myndighetsutövning. I den mån det rör sig om myndighetsutövning ska det också genom utredarens förslag tydliggöras vilka sådana uppgifter som amerikanska tjänstemän får utföra i Sverige.

### *Vapenfrågan och samarbetet med svenska brottsbekämpande myndigheter*

Tjänstemän från CBP som är stationerade på Arlanda kommer att bära pepparspray (OC-spray), batonger och viss annan skyddsutrustning. De kommer också att ha tillgång till skjutvapen inom det område där kontrollen ska utföras. En förutsättning för en väl fungerande anläggning för den amerikanska inresekontrollen är också att CBP och svenska myndigheter, framför allt Polismyndigheten och Tullverket, har ett nära samarbete.

Enligt avtalet får de amerikanska tjänstemännen inte bära skjutvapen men de ska ges möjlighet att ha tillgång till skjutvapen. I avtalet regleras vidare användandet av dessa vapen och utredaren ska därför utreda och lämna författningsförslag som möjliggör amerikanska tjänstemäns tillgång till och användande av skjutvapen och annan utrustning i den utsträckning som följer av huvudavtalet

om amerikansk inresekontroll. Utredaren ska också utreda om de svenska tillståndsreglerna för innehav av skjutvapen behöver ändras med anledning av att de amerikanska tjänstemännen ges tillgång till skjutvapen och om så är fallet också föreslå nödvändig författningsreglering.

Utredaren ska också analysera behovet av särskild författningsreglering när det gäller samarbetet mellan CBP och svenska myndigheter med anledning av den amerikanska inresekontrollen. Om sådan reglering krävs ska utredaren lämna förslag även i den delen.

#### *Enskildas rättssäkerhet*

Enligt huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen ska enskilda tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige, och enligt avtalet gäller svensk lagstiftning, inklusive Europakonventionen, inom det område på Arlanda där kontrollen genomförs. De amerikanska tjänstemännens tull- och gränskontroll kommer att genomföras i enlighet med amerikansk lag.

Utredaren ska analysera behovet av reglering och lämna eventuella förslag om sådan som säkerställer att enskilda kan ta till vara de rättigheter som finns enligt Europakonventionen och annan tillämplig svensk lag. Det måste samtidigt beaktas att huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen innebär att själva tull- och gränskontrollen genomförs av amerikanska tjänstemän med tillämpning av amerikansk lag.

#### *Migrationsrelaterade frågor*

Om tredjelandsmedborgare som nekas inresa till USA vid den amerikanska inresekontrollen på Arlanda söker asyl i Sverige, kan det uppstå vissa konsekvenser när det gäller ansvaret för dessa personer. Utredaren ska analysera de praktiska konsekvenserna av detta för berörda myndigheter som har till uppgift att hantera asylprövning, mottagande och återvändande.

### *Privilegier och immunitet*

De tjänstemän från CBP som stationeras i Sverige, och deras familjemedlemmar, omfattas av privilegier och immunitet i den omfattning som följer av huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen. Motsvarande bestämmelser finns även i sidoöverenskommelsen avseende TSA:s tjänstemän. Personal från TSA kommer dock inte att vara stationerad i Sverige utan endast tillfälligtvis tjänstgöra här.

Utredaren ska lämna förslag till den författningsreglering som krävs för att säkerställa att amerikanska tjänstemän omfattas av privilegier och immunitet i den omfattning som följer av avtalen.

### *Swedavias roll*

Swedavia, som är ett aktiebolag helägt av svenska staten, äger och driver Stockholm Arlanda Airport och har en central roll enligt avtalen om den amerikanska inresekontrollen på Arlanda. Huvudavtalet innehåller bl.a. bestämmelser som innebär att Swedavia ska betala en del av kostnaderna för driften av anläggningen till CBP (för den amerikanska inresekontrollen).

Utredaren ska analysera Swedavias roll och ansvar, såväl rättsligt som operativt, vid genomförandet och driften av anläggningen. Utredaren ska i detta sammanhang beakta bl.a. det svenska gemensamma avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage (GAS). Analysen ska särskilt gälla Swedavias ansvar i förhållande till amerikanska och svenska myndigheter. Utredaren ska också analysera i vilken form – genom ägaranvisning eller på annat sätt – som Swedavia bör ges i uppdrag att uppfylla de åtaganden som har gjorts gentemot USA i huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen och som det enligt avtalet är Swedavias uppgift att utföra. Analysen ska också omfatta hur Swedavias uppdrag i fråga om den amerikanska inresekontrollen bör formuleras. Vidare ska utredaren analysera om det bör ske någon uppföljning av Swedavias uppdrag avseende den amerikanska inresekontrollen och i så fall hur en sådan uppföljning bör ske.

### *Luftfartsskyddsregleringen*

Avtalen om den amerikanska inresekontrollen innehåller flertalet bestämmelser som berör Transportstyrelsen, Swedavia och de flygbolag som kommer att nyttja anläggningen. Det finns bl.a. detaljerade bestämmelser om luftfartsskyddet och de säkerhetskontroller som ska genomföras samt regler för hur den amerikanska kontrollproceduren ska utföras. Bestämmelser om luftfartsskydd finns i lagen (2004:1100) och förordningen (2004:1101) om luftfartsskydd.

Utredaren ska därför analysera behovet av förändringar i luftfartsskyddsregleringen med anledning av avtalen om den amerikanska inresekontrollen och föreslå de ändringar och tillägg som krävs för att genomföra dem.

### *Sekretessfrågor*

I sidoöverenskommelsen och dess annex finns förhållandevis detaljerade regler om offentlighet och sekretess som gäller uppgifter som utbyts vid införandet och driften av de särskilda säkerhetskontroller som ska användas vid den amerikanska inresekontrollen. Det kommer sannolikt att finnas ett förhållandevis stort praktiskt behov av utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan framför allt Transportstyrelsen och TSA.

Utredaren ska med anledning av innehållet i sidoöverenskommelsen och dess annex analysera behovet av ändringar i eller tillägg till befintlig reglering om offentlighet och sekretess. Av intresse är framför allt bestämmelsen om sekretess för uppgifter som gäller luftfartsskyddet i 18 kap. 8 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (OSL), men även bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL om sekretess i det internationella samarbetet bör nämnas i sammanhanget. Även lagen om luftfartsskydd bör beaktas.

Utredaren ska föreslå de eventuella ändringar eller tillägg i OSL eller annan författningsreglering som krävs för att bestämmelserna om offentlighet och sekretess i sidoöverenskommelsen och dess annex ska kunna uppfyllas.

### *Dataskyddsfrågor*

I april 2016 antogs EU:s nya dataskyddsförordning av Europaparlamentet och rådet. Förordningen, som ska börja tillämpas den 25 maj 2018, kommer att ersätta den svenska personuppgiftslagen (1998:204). Samtidigt antogs ett nytt EU-direktiv som gäller behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Det nya direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 6 maj 2018.

Regeringen har tillsatt utredningar som analyserar såväl den nya förordningen som det nya direktivet.

CBP kommer vid sina kontroller på Arlanda att behandla personuppgifter i enlighet med huvudavtalet om den amerikanska inresekontrollen. Utredaren ska därför analysera förhållandet mellan nyss nämnda avtal och den nya EU-rättsliga regleringen om dataskydd för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

### *Förhållandet till övrig EU-rättslig reglering*

Den amerikanska inresekontrollen innebär att en rad andra frågor som rör EU-rätten aktualiseras. Det gäller bl.a. förhållandet till EU:s gräns-, tull- och luftfartsskyddsreglering.

Utredaren ska därför analysera förhållandet till EU-rätten för att säkerställa att förslagen till författningsreglering inte kommer i konflikt med Sveriges EU-rättsliga förpliktelser.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera vilka förändrade krav och andra konsekvenser som ett genomförande av förslagen innebär för Swedavia, Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Tullverket och Migrationsverket samt andra aktörer och myndigheter som kan beröras av avtalen. Utredaren ska också analysera vilka konsekvenser en möjlig användning av det svenska gemensamma avgiftsutjämnings-systemet för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage

(GAS) som finansjär får exempelvis på den regionala tillgängligheten och regionala flygplatser.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och särskilt beakta kostnadseffektiva lösningar. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Om utredaren finner att uppdraget kräver att andra närliggande frågor bör behandlas, ska utredaren göra det.

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för Swedavia, Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Tullverket samt från andra myndigheter, organisationer och aktörer i flygbranschen i den utsträckning som utredaren bedömer lämpligt. Utredaren ska vidare samråda med Datainspektionen när det gäller frågor om dataskydd.

Om det bedöms vara relevant kan utredaren göra jämförelser med regelverket för amerikansk inresekontroll i andra stater där motsvarande ordning finns (till exempel på Irland).

Utredaren ska om det är möjligt följa utvecklingen när det gäller USA:s förhandlingar om amerikansk inresekontroll med andra medlemstater inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2017.

(Justitiedepartementet)

# Huvudavtalet



































# Samarbetsavtalet med bilagor





















































# Bolagsordning för Swedavia AB









# Jämförelsetabell huvudavtalet- föreslagna bestämmelser

Artikel i huvudavtalet		Artikeln genomförs i relevanta delar genom följande bestämmelse i förslaget till lag (L) eller förordning (F) om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige <sup>7</sup>	
I		1 kap. 2 § L	
II	II.1	1 kap. 1 § första stycket L	
	II.2	1 kap. 2 § L	
	II.3	1 kap. 1 § andra stycket L	
	II.4	–	
	II.5	Se kapitel 8. 2 kap. 1 § andra stycket L	
	II.6	–”–	
	II.7	–	
	II.8	–	
	II.9	–	
III	III.1	a	1 kap. 3 § L, 3 § F
		b	2 kap. 1 och 3 §§ 4 kap. 1 § L 6–10 §§ F
		c	2 kap. 2 § L
		d	4 § F
	III.2	a	2 kap. 5 § 1 och 3 L
		b	2 kap. 5 § L

<sup>7</sup> I de fall utredningen bedömt att en avtalsbestämmelse inte behöver genomföras, och inte heller kommenteras, är detta markerat med ett streck i raden för den aktuella bestämmelsen.

		c	1 kap. 4 §
		d	Se avsnitt 7.4.4.
		e	4 § F
		f	–”–
		g	–”–
		h	–”–
		i	Se avsnitten 16.4.1 och 16.4.3.
	III.3		1 kap. 1 § första stycket
	III.4		–
	III.5		2 kap. 1 § första och tredje styckena
IV	IV.1	a	–
		b	2 kap. 5 § 2 L
		c	2 kap. 17 § 1 L 2 kap. 19 § L
		d	2 kap. 16 § 1 L 2 kap. 19 § L
		e	2 kap. 17 § 2 L
	IV.2		2 kap. 5 § L
	IV.3	a	–
		b	–
		c	–
		d	4 § F
		e	–
		f	Se avsnitt 6.4.2
		g	4 § F
		h	2 kap. 13 § L
		i	2 kap. 12 § L
		j	2 kap. 12 § L
		k	2 kap. 12 § L
		l	–
		m	2 kap. 14 § L
		n	–
o		2 kap. 16 § 2 L	
V	V.1	a	Se avsnitten 16.4.1 och 16.4.3.
		b	–”–
		c	–”–
		d	–”–

	e	–”–
	f	–”–
	g	3 kap. 1–7 §§ 4 kap. 2 § L 11 § F
	h	–”–
	i	Se avsnitten 7.4.5, 16.4.1 och 16.4.3.
	j	Se avsnitten 7.4.5, 16.4.1 och 16.4.3.
	k	Se avsnitten 16.4.1 och 16.4.3.
	l	–”–
	m	–”–
	n	–”–
	V.2	Se avsnitten 16.4.1 och 16.4.3.
VI		Se kapitel 14
VII	VII.1	2 kap. 15 § första stycket L
	VII.2	2 kap. 1 § tredje stycket L 2 kap. 4 § andra stycket L
	VII.3	2 kap. 5 § 1 L (undersöka) 2 kap. 6 § L (personella tvångsmedel, inresekontroll) 2 kap. 18 § L (personella tvångsmedel, allmän ordning och säkerhet) 2 kap. 19 § L (undantag för svenska poliser och tulltjänstemän)
	VII.4	2 kap. 7 § L
	VII.5	Se avsnitt 10.4.2.
	VII.6	2 kap. 4 § L 2 kap. 19 § L
	VII.7	2 kap. 5 § 1 L (undersöka) 2 kap. 10 § 1 L (tillfälligt ta hand om)
	VII.8	2 kap. 8 § L
	VII.9	2 kap. 9 § L
	VII.10	2 kap. 10 § första stycket 2, 3 och andra stycket L 2 kap. 15 § andra stycket L
	VII.11	2 kap. 11 § L
	VII.12	Se avsnitt 10.4.3.

VIII	VIII.a		–
	VIII.b		–
	VIII.c	i ii iii	2 kap. 12 § första stycket L
IX			Se avsnitten 16.4.1 och 16.4.3.
X	X.1		–
	X.2		4 § F
XI	XI.1		Se kapitel 20.
	XI.2		–
XII			–

# Statens offentliga utredningar 2017

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och värdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

- Brottsdatalag. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraravgifter i brottbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

### Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
- Vem har ansvaret? [42]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. [4]  
Svensk social trygghet i en globaliserad  
värld. Del 1 och 2. [5]  
Kvalitet och säkerhet  
på apoteksmarknaden. [15]  
Läs mig! Nationell kvalitetsplan  
för vård och omsorg om äldre personer.  
Del 1 och 2. [21]  
Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]  
För dig och för alla. [40]  
På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och  
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.  
[43]  
Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.  
Förslag för ett långsiktigt arbete för en  
god och jämlik hälsa. [47]  
Kunskapsbaserad och jämlik vård.  
Förutsättningar för en lärande hälso-  
och sjukvård. [48]  
God och nära vård. En gemensam färdplan  
och målbild. [53]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]  
Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. [10]  
En nationell strategi för validering [18]  
Tillträde för nybörjare – ett öppnare och  
enklare system för tillträde till hög-  
skoleutbildning. [20]  
Samling för skolan.  
Nationell strategi för kunskap och  
likvärdighet. [35]  
Entreprenad, fjärrundervisning  
och distansundervisning. [44]  
EU:s dataskyddsförordning och  
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling

för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning  
– reformvård till stöd för en bättre  
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet  
till gymnasiet. [54]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]