

Promemoria

Registrering av ombordvarande på
passagerarfartyg

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag	4
2.1	Förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)	4
3	Bakgrund.....	5
4	En ny bestämmelse i fartygssäkerhetsförordningen.....	5
5	Ikraftträdande.....	7
6	Konsekvenser.....	9
6.1	Vilka berörs av regleringen?	9
6.2	Kostnadsmässiga och andra väsentliga konsekvenser.....	9
6.3	Övriga konsekvenser.....	11
7	Författningskommentar.....	12

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag till en ny bestämmelse i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) som handlar om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg. Bestämmelsen innebär att skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande som regleras i Sjöfartsverkets föreskrifter om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (SJÖFS 1999:15) ska ske efter kontroll av giltig identitetshandling. Detta ska dock bara gälla om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med identitetshandling kan vara oriktiga.

Förordningen föreslås träda i kraft den 21 november 2015.

2 Författningsförslag

2.1 Förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)

Härigenom föreskrivs att det i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) ska införas en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, av följande lydelse.

2 kap.

3 a § Sådan skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande som avses i föreskrifter som meddelats med stöd av 3 § ska ske efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi. Detta gäller dock bara om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med identitetshandling kan vara oriktiga.

Första stycket gäller inte för registrering av personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

Denna förordning träder i kraft den 21 november 2015.

3 Bakgrund

På Östersjön bedriver ett antal fartygsrederier, bl.a. Stena Line, Viking Linje, Tallink Silja Line och TT-Line färjetrafik med passagerarfartyg mellan svenska hamnar och ett stort antal hamnar i övriga Östersjöländer. I samband med de flyktingsströmmar som för tillfället äger rum i Europa, ställs vissa av dessa passagerarfartyg inför särskilt svåra utmaningar som inte finns under mer normala förhållanden.

Det kan handla om svårigheter vid ombordstigning där passagerare inte kan visa upp någon form av identifikation. Det råder också en allmän oordning och oreda vid terminalerna med verbala hot mot personalen.

De oroliga förhållandena kan också innebära en ökad risk för sjösäkerheten i vid mening, t.ex. en ökad risk för tillbud och olyckor. I det sammanhanget finns skäl att uppmärksamma en särskild komplikation när det gäller sjöräddningsarbetet vid olyckor. Inom EU gäller rådets direktiv 98/41/EG av den 18 juni 1998 om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater. Direktivet syftar enligt artikel 1 till att höja säkerheten och öka möjligheterna att rädda passagerare och besättning ombord på passagerarfartyg som trafikerar hamnar i gemenskapens medlemsstater samt att säkerställa att sjöräddningsarbetet och de vidare efterverkningarna av en olycka kan hanteras effektivare.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om att uppgifter om passagerarna ska registreras för samtliga passagerarfartyg. Det är fråga om olika uppgifter hänförliga till passagerarnas identitet. Erfarenheten har visat att en effektiv sjöräddningsinsats kräver tillgång till tillförlitliga uppgifter om personerna ombord. Denna promemoria tar upp frågan om det finns sjösäkerhetsskäl som motiverar författningsändringar när det gäller tillförlitligheten av sådana uppgifter.

4 En ny bestämmelse i fartygssäkerhetsförordningen

Förslag: Fartygssäkerhetsförordningen ska kompletteras med en bestämmelse som innebär att sådan skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande på passagerarfartyg som meddelats med stöd av bemyndigandet om detta i fartygssäkerhetslagen ska ske efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi. Detta ska dock bara gälla om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med identitetshandling kan vara oriktiga

Kravet ska inte gälla för registrering av personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

Skälen för förslaget: I 7 kap. 2 § 2 fartygssäkerhetslagen (2003:364) finns ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande på passagerarfartyg. Bemyndigandet har sin grund i ett bemyndigande i den äldre fartygs-säkerhetslagen från 1988. I 2 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) har Transportstyrelsen bemyndigats att meddela sådana föreskrifter. Innan Transportstyrelsen bildades var det Sjöfartsverket som bemyndigats att meddela nu aktuella föreskrifter. De föreskrifter som gäller på området återfinns i Sjöfartsverkets föreskrifter om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg och har beteckningen SJÖFS 1999:15 (myndighetsföreskriften).

Av myndighetsföreskriftens 3 § framgår att samtliga passagerare ombord på ett passagerarfartyg ska räknas före fartygets avgång. Dessa uppgifter ska före avgång lämnas till fartygets befälhavare och till den registreringsansvarige hos rederiet. Myndighetsföreskriftens 4 § lyder:

4 § När ett passagerarfartyg genomför resor vars längd överstiger 20 nautiska mil räknat från avgångshamnen skall för samtliga personer ombord, som inte är upptagna på fartygets besättningslista, dessutom följande uppgifter registreras.

1. Personernas efternamn samt förnamn eller initialer.
2. Kön.
3. Ålder, födelseår eller åldersgrupp (vuxen, barn eller spädbarn).
4. Nationalitet.

Det är alltså fråga om olika slags uppgifter. De har dock det gemensamt att de kan styrkas med uppvisande av någon form av identitetshandling.

Myndighetsföreskriften genomför rådets direktiv 98/41/EG av den 18 juni 1998 om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater (registreringsdirektivet). I skäl 8 i ingressen till direktivet anges att särskilt med tanke på betydelsen av passagerartransporter till sjöss för den inre marknaden är åtgärder på gemenskapsnivå det mest effektiva sättet att fastställa en gemensam lägsta säkerhetsnivå för fartyg inom hela gemenskapen. Det är med andra ord tillåtet för medlemstaterna att anta strängare regler. Till exempel är uppgifter om nationalitet för närvarande ett svenskt tilläggskrav i förhållande till registreringsdirektivet. Det pågår dock en diskussion inom EU och kommissionen har just gjort en s.k. Refit-övning för fyra direktiv som omfattar passagerarfartyg där man föreslår att inkludera nationalitet även i registreringsdirektivet.

Mot bakgrund av den i avsnitt 3 beskrivna problematiken uppkommer frågan om kraven i 4 § i myndighetsföreskriften borde innefatta ett tydligare krav på att passagerarna kan identifiera sig på något sätt. Med andra ord om de enskilda bör kunna åläggas att styrka att uppgiften om t.ex. deras namn, ålder och nationalitet är riktig.

Den rådande flyktingsituationen har medfört att det blivit allt svårare att veta om sådana uppgifter som avses i 4 § i myndighetsföreskriften lämnas med ett riktigt innehåll. Detta t.ex. beroende på att det kan finnas resenärer som anser sig ha starka skäl att undvika att lämna sådana uppgifter med ett riktigt innehåll. Dessa skäl kommer i konflikt med de sjösäkerhetsintressen som föranlett registreringsdirektivet och

genomförandet av det i svensk rätt. Detta gäller oavsett hur förståeliga dessa skäl kan vara ur andra perspektiv.

Erfarenheten har visat att en effektiv sjöräddningsinsats kräver tillgång till tillförlitliga uppgifter om personerna ombord. Om det sker en olycka till sjöss kommer därför sjöräddningsinsatsen att försvåras om de lämnade uppgifterna är oriktiga. Detta gäller särskilt den del av arbetet som har med identifiering av de drabbade att göra. Oriktiga uppgifter om sådant som omfattas av 4 § i myndighetsföreskriften försvårar möjligheterna att samla in tillförlitlig information om vilka som drabbats och från vilka länder de kommer. Sådana förhållanden är ofta av stort intresse efter en olycka, inte minst för anhöriga som inte vet om någon av deras anförvanter drabbats eller inte. För att motverka detta problem bör det framgå att det kan krävas ett uppvisande av en handling som styrker de uppgifter som anges i 4 § i myndighetsföreskriften.

Det kan emellertid finnas reserutter där det saknas skäl att anta att det finns resenärer med något intresse att lämna oriktiga uppgifter. För att inte orsaka onödigt merarbete och potentiella förseningar för rederierna och deras passagerare bör därför kravet avgränsas något. Det bör därför bara gälla om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas av en identitetshandling kan vara oriktiga. Vidare bör kravet inte heller gälla för registrering av personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

I sammanhanget ska det framhållas att skyldigheter som följer av 7 kap. 2 § 2 fartygssäkerhetslagen är straffsanktionerade enligt 8 kap. 3 § 2 i den lagen. Av denna straffbestämmelse följer att redare och befälhavare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg som har meddelats med stöd av 7 kap. 2 § fartygssäkerhetslagen döms till böter. Denna straffbestämmelse kommer att omfatta även det nu föreslagna tillägget i fartygssäkerhetsförordningen eftersom det omfattar brott mot föreskrifter i såväl förordning som myndighetsföreskrifter.

Av 4 § i myndighetsföreskriften följer alltså att vissa uppgifter ska registreras för samtliga passagerare ombord. Den nu föreslagna skyldigheten innebär att denna registrering kan behöva styrkas med identitetshandlingar. Om en enskild resenär inte kan styrka sin identitet får han eller hon därför inte gå ombord. Detta följer av att befälhavaren och redaren under straffansvar svarar för att identitetskontrollen utförs för ombordvarande när förutsättningarna för detta är uppfyllda enligt den nu föreslagna regeln.

5 Ikraftträdande

Förslag: Förordningsändringen ska träda i kraft den 21 november 2015.
--

Skälen för förslaget: De problem för sjösäkerheten som beskrivits i avsnitt 3 och 4 finns redan nu. Den föreslagna ändringen av

fartygssäkerhetsförordningen bör därför träda i kraft så snabbt som möjligt. Den föreslås därför träda i kraft den 21 november 2015.

6 Konsekvenser

Det identifierade problemet är att det kan antas att uppgifterna i passagerarlistorna inte alltid är sanningsenliga om dessa uppgifter inte styrks med någon form av identitetshandling vid ombordstigning. Detta innebär att uppgifterna enligt passagerarlistorna inte är korrekta och då inte uppfyller sitt syfte som ett ändamålsenligt informationssystem som underlättar sjöräddning och en effektiv hantering av de vidare efterverkningarna om en olycka skulle inträffa.

Problemet med felaktiga uppgifter i passagerarlistor har särskilt uppmärksammats vid områden och på vissa särskilda färjelinjer där migranter vill ta sig över landsgränser men av olika anledningar inte vill identifiera sig och därför reser under falsk identitet och nationalitet och ofta utan någon identitetshandling.

Införs en reglering om att uppgifterna i passagerarlistorna vid antagna skäl ska styrkas med uppvisande av en identitetshandling, så ges det större möjlighet för rederier och befälhavare att uppfylla sin skyldighet om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg.

6.1 Vilka berörs av regleringen?

Berörda myndigheter är Transportstyrelsen som ska utöva tillsyn av denna reglering. Dock anses inte den föreslagna förordningsändringen medföra någon direkt utökad tillsyn, varför det inte medför några budgetära eller andra konsekvenser för Transportstyrelsen.

Berörda fartyg är svenska passagerarfartyg samt de utländska passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från svenska hamnar. Dock omfattas bara passagerarfartyg vars resa överstiger 20 nautiska mil från avgångshamnen av kravet att registrera uppgifter om namn, kön, ålder och nationalitet. Det är dessa uppgifter som förslaget handlar om när det gäller kontroll av giltig identitetshandling. Kontrollen ska dock bara genomföras om det finns skäl att anta att uppgifterna som lämnas utan att styrkas med en identitetshandling kan vara oriktiga.

Hamnar eller hamnanläggningar i eller utanför Sverige, där fartyg som omfattas av detta förslag anlöper, kan beröras då kontrollstationer eller liknande kan behöva sättas upp. Vidare kan dessa kontroller medföra förseningar och långa köbildningar i hamnterminaler vilket kan påverka den samlade ordningen och flödet av människor i terminalerna, men även i hamnområden.

6.2 Kostnadmässiga och andra väsentliga konsekvenser

Syftet med detta förslag, om att införa skyldigheter om viss kontroll av identitetshandlingar, är att förbättra och höja sjösäkerheten genom att uppgifterna som registreras i passagerarlistorna blir korrekta. Detta medför att skyldigheten att registrera passagerare fullgörs och uppgifterna blir korrekta för att identifiera de inblandade personerna om

en olycka inträffar och underlättar då också sjöräddningen och den effektiva hanteringen av efterverkningarna.

Förslaget kommer dock att få ekonomiska konsekvenser för de fartyg och rederier som bedriver trafik på Sveriges hamnar. Konsekvenserna kan variera beroende på vilken typ av kontroll som redan äger rum i dag, hur omfattande kontrollen kommer att vara och för vilka fartyg och resor som kontroll införs. Om alla passagerare som reser med fartygen ska identifieras kommer det medföra en omfattande hantering vid terminalerna på en ofta väldigt begränsad tid. Beroende på hur mycket av denna kontroll som kan skötas elektroniskt så påverkar det hur stora personalresurser som kan behövas. Exakt hur stora investeringskostnader i form av utrustning samt personalkostnader detta kan komma medföra är i dagsläget okänt.

I vissa fall ligger passagerarfartyg till kaj i en till två timmar och då ska fartygen tömmas, ofta städas och därefter tas nya passagerare ombord. Kapaciteten på fartygen kan vara upp till 1 500 – 3 000 passagerare. Ett exempel är passagerarfartyg som bedriver 24 timmars trafik mellan Stockholm och Åbo, där fartygen ligger till kaj i en timme för att hinna tillbaka till Stockholm/Åbo inom 24 timmar. Kapaciteten för dessa fartyg är 2 000 – 3 000 passagerare. Att hantera en fullständig kontroll av giltiga identitetshandlingar av alla passagerare på dessa fartyg kommer troligtvis medföra att 24 timmarstrafik inte kan fortsätta.

Det är omkring 10–15 rederier som bedriver passagerartrafik på Sverige och har fartyg som omfattas av skyldigheten att registrera passagerare och som därmed berörs av förslaget. Dessa rederier opererar omkring 30 svenskregistrerade och 45 utlandsregistrerade passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från svenska hamnar.

Den största tillkommande hanteringen för att utföra kontroll av identitetshandlingar blir när passagerare ska tas ombord på fartygen. Passagerare kan komma ombord gåendes eller via fordon. Dessutom tillkommer en fortlöpande analys för att bedöma om det finns skäl att anta att oriktiga uppgifter kan komma att lämnas varpå denna kontroll ska ske.

Förslaget kan medföra minskade intäkter för rederier då antalet passagerare kan behöva minskas för att kunna hantera kontrollen av identitetshandlingar.

I övrigt bedöms inte de administrativa kostnaderna för företagen öka något nämnvärt då uppgifter samlas in och passagerarlistor upprättas redan i dag.

Konsekvenser för hamnar och hamnanläggningar kan bli köbildning både för gående passagerare i terminalerna, men även köbildning för det rullande godset som ska köras ombord i form av personbilar, husbilar, husvagnar, bussar och annan yrkesmässig trafik. Det kan då medföra utökat resurs- och personalbehov för hamnen, myndigheter eller andra aktörer vid och omkring hamnarna. Det kan även behövas investeringar för att kunna hantera effekter som kan uppstå.

6.3 Övriga konsekvenser

Förslaget kan komma att påverka konkurrensförhållandet för berörda rederier. Det kan medföra att svenskregistrerade fartyg eller andra fartyg som bedriver passagerartrafik på Sverige omfattas av denna kontroll och den hantering och kostnader som uppstår, medan andra fartyg registrerade i andra flaggstater inte har samma krav och kan då bedriva sin verksamhet på ett mer effektivt och billigare sätt.

Förslaget kan motverka regeringens ambition enligt "En svensk maritim strategi" om att Sverige ska sträva efter att erbjuda det bästa regelverket i Europa för sjöfarten genom konkurrensneutrala förutsättningar och harmoniserade regler.

7 Författningskommentar

Förslaget till förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen

2 kap. 3 a §

Av paragrafens *första stycke första mening* följer att sådan skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande som avses i föreskrifter som meddelats med stöd av 3 § ska ske efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi. Skyldigheten att registrera uppgifter finns i 4 § Sjöfartsverkets föreskrifter om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (SJÖFS 1999:15). Av den föreskriften följer att bl.a. namn, kön och nationalitet ska registreras för samtliga personer ombord som inte är en del av besättningen. Kontrollen av identitet måste ske innan personerna går ombord eftersom registreringskyldigheten omfattar ombordvarande. Av paragrafen följer att också identitetshandlingen ska vara försedd med ett fotografi, t.ex. passhandling, legitimation, körkort eller liknade handling. Det är alltså inte nödvändigt att resenären kan visa upp just en passhandling utan även andra handlingar som kan styrka att de uppgifter som avses i 4 § i myndighetsföreskriften är riktiga kan godtas. Även kombinationer av handlingar som bekräftar att de uppgivna uppgifterna är riktiga kan godtas. Vad som närmare krävs i det enskilda fallet ska bedömas mot bakgrund av att regelns syfte är att bidra till att lämnade uppgifter är tillförlitliga att använda i händelse av en sjöolycka och i den sjöräddningsinsats som i så fall kommer att genomföras. I paragrafens *första stycke andra mening* anges att skyldigheten bara gäller om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med en identitetshandling kan vara oriktiga. Det kan nämligen finnas reserutter där det saknas skäl att anta att det finns resenärer med något intresse att lämna oriktiga uppgifter.

Av paragrafens *andra stycke* följer att kravet i första stycket inte gäller för registrering av personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en sådan identitetshandling som avses i första stycket. Kraven i myndighetsföreskriften gäller fortfarande för sådana personer men om de reser med en förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling enligt första stycket så omfattas den underårige inte av kravet enligt första stycket.