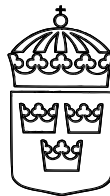


Kommittédirektiv



Genomförande av avtalen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

**Dir.
2016:69**

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 avgiftsutjämnningssystemet 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 avgiftsutjämningsystemet för säkerhetskontroll av passagerare

och deras bagage (GAS) som finansiär 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 medlemsstater inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2017.

(Justitiedepartementet)