

PM 2017:180 RI (Dnr 110-1156/2017)

## **Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige - så kan avtalen genomföras (SOU 2017:55)**

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 29 september 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

**Föredragande borgarrådet Karin Wanngård** anför följande.

### Ärendet

Utredningen om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats har haft i uppdrag att föreslå hur de svenska bilaterala avtalen med Förenta staterna om amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats ska genomföras i svensk rätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

Amerikansk inresekontroll på en annan stats territorium innebär att tjänstemän från den amerikanska gränskontrollmyndigheten utför gräns-, tull- och jordbrukskontroller enligt amerikansk lagstiftning i samband med avresa från ett annat land i stället för vid ankomsten till Förenta staterna.

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. Justitiedepartementet har remitterat utredningen till staden för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB, som underremitterat förslaget till dotterbolaget Stockholm Business Region AB.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på förslaget och har inga invändningar mot utredningens förslag hur avtalen om inresekontrollen ska genomföras i svensk rätt och inte heller mot lämnade författningsförslag.

*Stockholms Stadshus AB* ser positivt på betänkandet då ett förenklande av resor till Amerikas förenta stater kan stödja det arbete som pågår inom staden för att stärka Stockholmsregionens attraktivitet.

## Mina synpunkter

Stockholmsregionen behöver kommunikationer som svarar mot behoven i en växande region. Att det är möjligt att flyga enkelt och snabbt till Stockholm från övriga delar av världen, inte minst USA, är centralt för Stockholms fortsatta utveckling och tillväxt i ett globalt perspektiv.

Förslaget om att införa amerikanska inresekontroller möjliggör ett förenklat resande till USA från Stockholm och kan bidra till etablerandet av fler direktlinjer till och från Arlanda, vilket är positivt för Stockholms konkurrenskraft och vår möjlighet att attrahera företag, kongresser, talanger och turister. Därför välkomnas de förslag som förs fram i betänkandet.

Utredningens genomlysning av avtalen visar att fri- och rättskydd för enskilda tydligt finns inskrivet i huvudavtalet. Därför har jag goda förhoppningar om att individers rättssäkerhet och integritet har en grundläggande roll i de fortsatta samtalen inför lagändringar och avtalsskrivande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 7 september 2017

KARIN WANNGÅRD

## Bilaga

Remissen – en sammanfattning.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen från justitiedepartementet av amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras (SOU 2017:55) anføres följande.

Stockholms geografiska läge gör att Sveriges huvudstadsregion är beroende av goda förbindelser inom landet och framförallt utanför landet. Med dagens transportslag är flyget det enda transportsätt med vilket det är möjligt att ta sig till och från Stockholm över dagen från hela landet. För Stockholmsregionens konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter är det helt avgörande att flygkapaciteten utvecklas.

Navet i den svenska flyginfrastrukturen är Arlanda flygplats. Arlandas betydelse för svenskt näringsliv kan knappast överdrivas. Över hälften av företagen i Stockholmsregionen anser att Arlanda är avgörande eller mycket viktig för deras verksamhet. Flyget är särskilt viktigt för kunskapsintensiva branscher och tjänstenäringen, som har en stark ställning i Stockholm. Direktlinjer till USA är av synnerligen stor betydelse för Stockholms näringsliv, eftersom USA utgör regionens tredje viktigaste exportmarknad.

Därför är det mycket positivt att steg har tagits för att stärka förbindelserna mellan Stockholm och USA genom möjligheten att upprätta amerikansk inresekontroll på Arlanda. Det kommer att kunna möjliggöra fler destinationer till USA samt fler transatlantiska

direktlinjer. Amerikansk inresekontroll på Arlanda kommer också möjliggöra för flygbolagen att trafikera Stockholm för att samla avgångar till USA från Arlanda, vilket skulle stärka Arlanda som nav för internationell flygtrafik. Allt detta skulle stärka Stockholmsregionen och Sveriges handelsförbindelser och kommunikationer. Utredningens förslag är således positiva och bör tillstyrkas.

Det förtjänar emellertid att understrykas att samma socialdemokratiskt ledda regering som nu låter utreda dessa möjligheter också är pådrivande för att, trots att stöd saknas i riksdagen, införa en flygskatt som är dåligt utformad och riskerar att motverka sina påstådda syften. Detta är särskilt relevant i förhållande till möjligheten att införa amerikanska inresekontroller på Arlanda flygplats. Flygskatten underminerar avtalet om inresekontroll och slår direkt mot förutsättningarna för den internationella handeln.

Åtskilliga remissinstanser har påtalat att den tilltänkta flygskatten riskerar att få sådana konsekvenser att de avtalsmässiga och rättsliga förutsättningarna för att etablera en anläggning för amerikansk inresekontroll på Arlanda försvinner. Likaså skulle flygskatten minska flygbolagens vilja och affärsmässiga förutsättningar att etablera direktlinjer på Arlanda, eftersom flygskatten riskerar att göra de investeringar som krävs för inresekontrollen olönsamma.

Åtta av tio remissinstanser har avstyrkt förslaget om flygskatt. Lagrådet har kritiserat den socialdemokratiskt ledda regeringen för att den inte på ett tillfredställande sätt kunnat motivera varför det ska införas en flygskatt. Swedavia, som äger och driver Arlanda flygplats, påtalar i sitt remissvar hur flygskatten slår mot möjligheten till amerikansk inresekontroll: ”En flygskatt och dess negativa påverkan på flygbolagens vilja att etablera direktlinjer skulle ha direkt ogynnsam påverkan på utfallet av en eventuell investering i en sådan facilitet [för amerikansk inresekontroll] på Stockholm Arlanda Airport och kunna göra den olönsam.”

Vi anser därför att föreliggande utrednings förslag om att möjliggöra amerikansk inresekontroll på Arlanda bör tillstyrkas. Men för att inte det ska riskera att bli ett slag i luften måste regeringen samtidigt frånga planerna på att införa en flygskatt. Det hade varit klädsamt om den socialdemokratiskt ledda majoriteten i Stadshuset hade värnat regionens intressen och framfört detta till partikamraterna i regeringen, men i finansborgarrådets synpunkter finns inte tillstymmelse till kritik. Det är talande.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

#### **Amerikansk inresekontroll i Sverige och i andra länder**

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.

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.

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.

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

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.

#### **Ansvar för kostnader**

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 denne del utöver det som redan följer av avtalet. Det bör enligt utredningen finnas en möjlighet för bolaget att fördela kostnaderna för den särskilda säkerhetskontrollen vidare på flygbolagen och därmed ytterst på resenärerna. Om kostnaderna ska fördelas vidare på flygbolagen förordar utredningen en modifierad brukarmodell som innebär att Swedavia AB fördelar hela eller delar av kostnaden på de flygbolag som utnyttjar den amerikanska inresekontrollen vid utresa från Arlanda flygplats. Ett regelverk kring kostnadsfördelningen tas in i den nya lagen om amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige med tillhörande förordning som utredningen föreslår.

#### **Konsekvenser av utredningens förslag**

Utredningens förslag kommer att medföra fler arbetsuppgifter för Polismyndigheten, Tullverket och Transportstyrelsen.

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. Det finns också anledning att informera resenärer om inresekontrollanternas befogenheter och de rättigheter man har på svenskt territorium som enskild. En sådan informationsinsats torde kunna samordnas mellan Regeringskansliet, Swedavia AB och Transportstyrelsen.

#### **Beredning**

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB, som underremitterat förslaget till dotterbolaget Stockholm Business Region AB.

#### **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 25 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige från Arlanda. En sådan inresekontroll torde möjliggöra mer transittrafik vilket i sig kan leda till fler direktlinjer till Arlanda. Den internationella tillgängligheten är en mycket viktig fråga för Stockholms konkurrenskraft.

Stadsledningskontoret har inga invändningar mot utredningens förslag hur avtalen om inresekontrollen ska genomföras i svensk rätt och inte heller mot lämnade författningsförslag.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att som svar på remissen hänvisa till vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

#### **Stockholms Stadshus AB**

**Stockholms Stadshus AB:s** yttrande daterat den 24 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

## Underremiss

### ***Stockholm Business Region AB:s (SBR) remissvar har i huvudsak följande lydelse:***

SBR ser mycket positivt på amerikansk inresekontroll (preclearance) vid utresa från Sverige via Arlanda. Systemet med preclearance har funnits sedan 1952, men det är endast Dublin Airport och Shannon Airport på Irland som har systemet i Europa. Det finns också på Abu Dhabi International Airport i Förenade Arabemiraten samt ett antal flygplatser i Canada och i Västindien.

I maj 2015 tillkännagav United States Department of Homeland Security att elva flygplatser fick möjligheten att införa systemet. I november 2016 adderades ytterligare elva flygplatser. Hälften av dessa är europeiska flygplatser, varav Oslo, Köpenhamn och Keflavik är nordiska kandidater. Avtalet mellan Sverige och Amerikas förenta stater är undertecknat med avsikten att Sverige efter Irland ska bli det andra landet i Europa som erbjuder preclearance. Därefter kan nya flygplatser komma att erbjuda systemet i Europa.

Bolaget gör bedömningen att det är en konkurrensfördel för Arlanda och därmed för Stockholm och Sverige att preclearance finns på Arlanda. Det möjliggör mer transittrafik vilket i sig kan leda fram till fler direktlinjer till Arlanda. Den internationella tillgängligheten är en mycket viktig fråga för Stockholms konkurrenskraft, såväl för att attrahera företag och talanger som turister och kongressdelegater.

Vidare menar SBR att denna konkurrensfördel måste erbjudas under så lång tid som möjligt innan andra flygplatser hinner ansluta sig till systemet. En snabb hantering i riksdagen samt en forcerad investeringsplan avseende de åtgärder Swedavia måste vidta på flygplatsen menar bolaget är av stor betydelse. Det är bolagets uppfattning att Swedavia borde få möjligheten att föregå beslut i riksdagen och göra nödvändiga investeringar så att verksamheten kan komma igång så snart besluten finns på plats.

### **Koncernledningens synpunkter**

Stockholmsregionen är Sveriges tillväxtmotor och drivs bl.a. av människors innovationsförmåga, entreprenörskap och kreativitet. Ett möjliggörande av enklare resor till Amerikas förenta stater ligger i linje med stadens ambitioner och kan stödja det arbete som pågår inom staden för att stärka Stockholmsregionens attraktivitet.

Amerikanska inresekontroller medför fler arbetsuppgifter för Polisen, Tullverket och Transportstyrelsen samt tillkommande kostnader för Swedavia om knappt två kr per passagerare. Koncernledningen bedömer att det är skäligt att de berörda myndigheternas uppgifter påverkas och att kostnadsökningen för Swedavia verkar rimlig sett mot dagens nivå om 43 kr per passagerare.

Koncernledningen anser, vilket SBR också anför, att amerikanska inresekontroller möjliggör mer transittrafik vilket också kan leda fram till fler direktlinjer från Arlanda. Koncernledningen bedömer, som också SBR lyfter fram, att den internationella tillgängligheten är en mycket viktig fråga för Stockholms konkurrenskraft för att attrahera företag, kongresser, talanger och turister. Vidare lyfter SBR fram att en snabb hantering i riksdagen samt en forcerad investeringsplan för behövliga åtgärder är av stor betydelse, vilket koncernledningen instämmer i.

Koncernledningen ser positivt på betänkandets förslag och har inga invändningar mot det som framförs. Det är viktigt att säkerställa Stockholmsregionens attraktivitet och funktion som motor för hela Sveriges ekonomi. För mer utförliga och kompletterande kommentarer hänvisar koncernledningen till SBR:s remissvar.