

# Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige

– så kan avtalen genomföras

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

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2017:58

## 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 Erika 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

Sammanfattning .....	15
Summary .....	35
<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 rättighetskyddet 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.



## Luffartsskydd 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-