

Promemoria

Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg

Under våren 2022 infördes en skärpning av kravet på skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande på passagerarfartyg efter kontroll av giltig identitetshandling. Skärpningen innebar att man tog bort begränsningen om att detta bara skulle gälla om det fanns skäl att anta att uppgifter som lämnats utan att styrkas med identitetshandling kunde vara oriktiga.

Den införda skärpningen förlängdes i augusti 2022 och skulle upphöra att gälla den 31 december 2022. Ännu en förlängning beslutades i december 2022 och denna skulle upphöra att gälla den 30 juni 2023. I samband med den förlängningen infördes också en begränsning av skärpningen för resor som startar i Sverige. Därefter beslutades en förlängning under juni 2023 som skulle upphöra att gälla den 31 december 2023 och därefter beslutades under december 2023 ännu en förlängning som ska upphöra att gälla den 30 juni 2024. Denna promemoria innehåller ett förslag att förlänga den nu gällande ordningen till och med den 31 december 2024.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:904) om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).....	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).....	4
2	Bakgrund.....	5
3	Registrering ombord på passagerarfartyg	5
4	Ikraftträdande.....	7
5	Konsekvenser.....	8

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:904) om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)

Härigenom föreskrivs att förordningen (2023:904) om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) ska utgå.

1.2 Förslag till förordning om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 a § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §¹

Sådan skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande som avses i föreskrifter som meddelats med stöd av 3 § ska uppfyllas efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi. Detta gäller inte för registrering av personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi.

Vid resor mellan svenska hamnar eller resor som startar i Sverige gäller första stycket 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 bara om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med identitetshandling kan vara oriktiga.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Bakgrund

Trafik med passagerarfartyg till Sverige från hamnar i andra länder bedrivs av ett antal rederier. I samband med de migrationsströmmar som för tillfället finns i Europa ställs vissa av dessa rederier inför särskilt svåra utmaningar som inte finns under mer normala förhållanden.

Inom EU gäller rådets direktiv nr 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 som rör passagerarnas identitet. Erfarenheter har visat att en effektiv sjöräddningsinsats kräver tillgång till tillförlitliga uppgifter om personerna ombord.

År 2015 infördes en skyldighet att registrera uppgifter om ombordvarande efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi i 2 kap. 3 a § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Detta gällde dock bara om det för passagerarfartygets resa fanns skäl att anta att uppgifter som lämnats utan att styrkas med identitetshandling kunde vara oriktiga. Vissa lättnader för personer under 18 år infördes också. Den 28 mars 2022 trädde en ändring av bestämmelsen i kraft. Den innebär att skyldigheten att kontrollera giltig identitetshandling med fotografi gjordes obligatorisk. Lättnaden för personer under 18 år behölls dock. För resor mellan svenska hamnar behölls ordningen från 2015. Skärpningen skulle ursprungligen upphöra att gälla den 1 september 2022, men förlängdes i augusti 2022 till och med den 31 december 2022. Ännu en förlängning beslutades i december 2022 och denna skulle upphöra att gälla den 30 juni 2023. Då infördes också en begränsning av reglerna avseende identitetskontroller för de resor som startar i Sverige. Därefter har ytterligare två förlängningar införts och den senaste upphör att gälla den 30 juni 2024.

3 Registrering ombord på passagerarfartyg

Förslag: Skyldigheten att registrera uppgifter om ombordvarande efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi, oavsett om det finns skäl att anta att uppgifterna kan vara oriktiga eller inte, ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2024. Den begränsning av skärpningen som gäller för resor mellan svenska hamnar eller resor som startar i Sverige ska fortsätta att gälla till och med samma datum.

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. I 2 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) har Transportstyrelsen bemyndigats att meddela sådana föreskrifter. De myndighetsföreskrifter som gäller på området finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (TSFS 2016:102).

Av 3 § i de nämnda myndighetsföreskrifterna framgår bl.a. att samtliga ombordvarande ska räknas och uppgift om antalet ombordvarande lämnas till befälhavaren före avgång. Uppgiften ska även lämnas elektroniskt till Sjöfartsverket via Maritime Single Window på det sätt som verket anvisar. Av 4 § framgår bl.a. att om ett passagerarfartyg ska genomföra en resa som från avgångshamnen till nästa anlöpshamn överstiger 20 nautiska mil ska efternamn, förnamn, kön, födelsedatum och nationalitet registreras för samtliga ombordvarande. Uppgifterna ska samlas in före avgång och lämnas elektroniskt till Sjöfartsverket via Maritime Single Window på det sätt som verket anvisar. Under inga omständigheter får uppgifterna lämnas mer än 15 minuter efter avgång. Det är alltså fråga om olika slag av uppgifter om passagerarna som typiskt sett framgår av en identitetshandling.

Den skärpning av fartygssäkerhetsförordningen som infördes den 28 mars 2022 motiverades i promemorian Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg (I2022/00611) med följande:

En stor mängd flyktingar rör sig för tillfället genom Europa, vilket kan innebära betydande svårigheter i samband med registreringen av uppgifter om ombordvarande. Det kan handla om svårigheter vid ombordstigning, när passagerare inte kan visa upp någon form av identifikation, vilket innebär en stor risk för oordning och oreda vid terminalerna, där kontrollen väsentligt försväras. De oroliga förhållandena kan därmed också innebära en ökad risk för sjösäkerheten i vid mening, t.ex. i samband med eventuella tillbud och olyckor. En korrekt passagerarlista är av betydelse bl.a. för att underlätta identifieringen i samband med en sjöolycka.

Den förlängning av skärpningen som beslutades i augusti 2022 motiverades i promemorian Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg (I2022/01518) med följande:

Mängden människor på flykt som rör sig genom Europa är fortsatt stor och den geopolitiska utvecklingen framåt som påverkar dessa migrationsströmmar är fortsatt osäker. Det finns därför fortfarande en risk för sjösäkerheten.

Den förlängning av skärpningen som föreslogs i promemorian Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg beslutades i december 2022 (I2022/02107) och motiverades med att skälen för skärpningen fortfarande var aktuella. De förlängningar som beslutades under juni 2023 (LI2023/02532) och december 2023 (LI2023/03507) motiverades på samma sätt.

Med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina beslutade Europeiska unionens råd den 4 mars 2022 att fastställa att det föreligger en massiv tillströmning till unionen av fördrivna personer som har tvingats

lämna Ukraina (rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd införs). Därigenom aktiverades rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, det s.k. massflyktsdirektivet. Det tillfälliga skyddet har automatiskt förlängts i omgångar i enlighet med direktivet. Den 19 oktober 2023 fattade Europeiska unionens råd beslut om att förlänga tillämpningen av det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet till den 4 mars 2025.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har fått till följd att Europa befinner sig i den största migrationskrisen sedan andra världskriget. Antalet migranter och människor på flykt i världen och i Europas närområde har också fortsatt att öka. Det kan inte uteslutas att den tilltagande irreguljära migrationen till EU kommer att medföra en ökad påverkan på Sverige genom att fler personer kommer hit för att söka skydd eller av andra skäl. Det finns därför fortfarande en risk för sjösäkerheten. De skäl som motiverade skärpningen och de tidigare förlängningarna av den är således fortfarande aktuella. Den skärpning som infördes våren 2022 och sedan förlängts bör därför inte upphöra att gälla utan i stället fortsätta att gälla för att ytterligare säkra riktigheten i de registrerade uppgifterna. Denna risk bedöms dock inte, liksom vid tidigare förlängningar, finnas för internationella resor som startar i en svensk hamn och den begränsningen bör därför bibehållas. Detsamma gäller begränsningen för resor mellan svenska hamnar.

I sammanhanget bör 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. Om en enskild resenär inte kan styrka sin identitet, får han eller hon inte gå ombord. Detta följer av att befälhavaren och redaren svarar under straffansvar för att identitetskontrollen utförs för ombordvarande.

4 Ikraftträdande

Förslag: Den tidigare införda skärpningen av fartygssäkerhetsförordningen ska upphöra att gälla den 31 december 2024. Efter detta datum ska de regler som gällde före den 28 mars 2022 åter gälla.

Skälen för förslaget: Det är för tillfället svårt att förutse i vilken utsträckning den mängd migranter och människor på flykt som för tillfället rör sig i Europa kommer att söka sig till sjötrafik som berör Sverige. Det är framför allt svårt att utesluta att stora ökningar av antalet färjepassagerare kan komma att inträffa även i närtid. Den skärpning av

kravet på identitetskontroller som infördes under våren 2022 bör därför upphöra att gälla först den 31 december 2024. Under förutsättning att omvärldssituationen medger det bör dock därefter det rättsläge som gällde före den 28 mars 2022 åter gälla.

5 Konsekvenser

Den reglering i fartygssäkerhetsförordningen som gällde före skärpningen i mars 2022 innebar att det fanns en risk för att inte alla passagerares identitet kontrollerades på alla resor. Om en sjöolycka eller annan incident skulle inträffa till sjöss, kunde därför den exakta kunskapen om vilka som faktiskt var ombord äventyras. Även hanteringen av efterverkningarna av en olycka kunde försvåras. Med skärpningen om obligatorisk identitetskontroll undanröjdes dessa svagheter. En eftersträvansvärd konsekvens av förslaget var alltså att sjösäkerheten höjdes, vilket alla inblandade gynnas av.

Obligatorisk identitetskontroll omfattar färjeresor som överstiger 20 nautiska mil. Efter uppgifter från ett flertal rederier under mars 2022 kunde det konstateras att förslaget inte antogs medföra några större ekonomiska konsekvenser för de rederier som bedriver trafik på Sveriges hamnar. Berörda rederier hade redan ett system för identitetskontroll på plats och utförde kontroller av de flesta passagerare. I remissvar som inkommit i samband med tidigare förlängningar har flera branschrepresentanter invänt mot detta antagande. Från mars 2022 fram till och med den 31 december 2022 genomförde rederierna, i och med skärpningen, identitetskontroller på samtliga passagerare. I samband med förlängningen i december 2022 beslutades också en begränsning för resor som startar i Sverige vilket alltså innebär att identitetskontroller nu inte behöver utföras på resenärer som lämnar Sverige. Förslagen i denna promemoria innebär en fortsättning av den ordningen. Även fortsättningsvis kommer alltså reglerna att innebära en viss lättnad för branschen jämfört med vad som tidigare gällt.

Transportstyrelsen berörs, eftersom myndigheten ska utöva tillsyn över regleringen. Dock sågs inte den tidigare förordningsändringen medföra behov av någon direkt utökad tillsyn, varför det inte medförde några budgetära eller andra konsekvenser för Transportstyrelsen. Statsbudgeten bedömdes inte påverkas av förslaget. Förslaget i denna promemoria bedöms således rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Den geopolitiska utvecklingen i Sveriges närhet bedöms fortsatt vara osäker och det kan, med kort varsel, finnas risk för ett ökande antal människor som skulle kunna påverka ordningen i hamnområden och hamnterminaler. Denna risk gäller främst i hamnar varifrån fartyg avgår till Sverige.