

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-10

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden,
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200),

4. lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

5. lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Håkan Sellman, biträdd av rättssakkunnige Jonatan Lundqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att en ny lag införs som ger främst polisen utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och "vid gränsövergångsställen på allmänna vägar".

Befogenheterna innebär utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och för att förebygga brott. Dessutom innebär förslagen ökade möjligheter att utföra kamerabevakning.

Förslagen bygger på betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92). De föreslås börja gälla den 1 augusti 2023.

Allmänna synpunkter

Lagrådet noterar följande. Förslaget i remissen har koppling till Schengensamarbetet, närmare bestämt till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna eller EU:s gränskodex). Enligt artikel 22 i kodexen gäller att de inre gränserna i unionen får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, oavsett personens

nationalitet. Däremot ska enligt artikel 23 avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna inte påverka utövandet av polisiära befogenheter av de berörda myndigheterna i enlighet med nationell rätt, i den mån som utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Detta gäller också i gränsområden. Sådana åtgärder som bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och som särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet är tillåtna. Detta förutsätter emellertid att de inte syftar till gränskontroll och att de utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, t.ex. genom att de utförs i form av stickprovskontroller.

Som Lagrådet ser det hade det ökat förståelsen för förslagen om den EU-rättsliga bakgrunden hade presenterats tydligare i remissen.

Vissa formuleringar, såväl i lagtexten som i allmänmotiveringen och författningskommentaren, är sådana att de riskerar att leda tankarna fel. Ett exempel på detta är att det sägs att inre utlänningskontroller i gränsnära områden ska få göras även om det inte finns någon särskild anledning till kontroll (se s. 17 och 20 men även den föreslagna lagtexten i 3 §). Vad som åsyftas är att de krav som ställs upp i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) för att kontroll ska få ske inte ska gälla i gränsnära områden. Förslaget innebär emellertid inte att det ska få göras kontroller helt utan skäl. Kontrollerna i gränsnära områden ska få göras bara om de är motiverade på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips och liknande. De får inte heller vara oproportionerliga med hänsyn till deras ändamål.

Vid den fortsatta beredningen av förslagen bör inriktningen alltså vara att på ett bättre sätt förklara både vad som gäller enligt EU-rätten och vad förslagen i sak innebär.

Lagrådet ser, liksom flera remissinstanser, att det finns risker med förslagen från både rättssäkerhets- och diskrimineringsynpunkt. Med justeringar i linje med de som Lagrådet föreslår i det följande avseende lagtexten i 3 § och författningskommentaren anser sig Lagrådet emellertid kunna tillstyrka förslaget.

Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

2 §

I paragrafen anges vad som avses med gränsnära områden. Definitionen – som inte överensstämmer med den som föreslogs av utredningen – är mindre lyckad eftersom den först anger att vissa platser, såsom flygplatser och järnvägsstationer, är gränsnära områden och sedan i paragrafens andra stycke lägger till områden i närheten av dessa platser. Gränsnära områden är enligt förslaget därmed både gränsnära områden och områden som är nära gränsnära områden.

Lagrådet föreslår att paragrafen i stället ges följande lydelse.

Med gränsnära områden avses i denna lag områden vid och i närheten av

1. flygplatser och hamnar som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell gods- och passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen som allmän väg leder fram till.

Som Lagrådet ser det kan en formulering av detta slag inte gärna missförstås på så sätt, att exempelvis själva flygplatsen eller bron

inte skulle ingå i det gränsnära området. När lagtexten ska formuleras finns det också skäl att notera det förbud mot rena gränskontroller som finns i EU:s gränskodex. Med hänsyn till det förbudet framstår det som naturligt att tala om områden "vid" exempelvis flygplatser.

Lagrådet vill tillägga att det föreslagna uttrycket "gränsövergångsställen på allmänna vägar" synes förutsätta att den allmänna vägen fortsätter efter gränsövergången. Språkligt sett är så inte alltid fallet, eftersom det efter gränsen är fråga om en väg i ett annat land. I Norge exempelvis lär det som motsvarar en svensk allmän väg heta "offentlig vei", medan man i Finland synes använda samma benämning som i Sverige. Det är bättre att tala om "gränsövergångsställen som allmän väg leder fram till".

3 §

I paragrafen anges hur inre utlänningskontroll får ske i gränsnära områden. Paragrafen behöver skrivas på ett annat sätt än enligt förslaget för att det klart ska framgå vad som avses. (Jfr här vad som i det föregående har sagts om att förslagen behöver förtydligas.)

I paragrafens första stycke bör det positivt anges vad som ska krävas för att kontroll – utöver i fall som täcks av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen – ska få utföras i gränsnära områden. Det räcker alltså inte att ange det motsatta, dvs. vad som inte gäller.

Ett annat problem med formuleringen av bestämmelsen är att den ger polismän och kustbevakningstjänstemän möjlighet att ingripa mot en utlänning, samtidigt som det inte kan krävas att det i ingripande-ögonblicket ska stå klart att det rent faktiskt rör sig om en utlänning. Problemet finns redan med nuvarande utlänningslag. Som Lagrådet har förstått det ska det här gälla ett krav på att det ska kunna antas

att det rör sig om en utlänning (se remissen s. 23). Saken bör klargöras i författningskommentaren.

Paragrafens första stycke kan lämpligen formuleras så här.

I ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) inte bara när förutsättningarna enligt den paragrafens tredje stycke är uppfyllda utan också om det på grund av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips eller liknande omständigheter finns en förhöjd risk för att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet.

I förslagets andra stycke finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas. Med den i remissen föreslagna formuleringen av paragrafens första stycke riskerar detta bemyndigande att bli alltför vidsträckt. I författningskommentaren (s. 47) sägs att föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket kan innebära begränsningar, t.ex. i fråga om kontrollernas omfattning och frekvens. Enligt Lagrådets uppfattning bör det göras tydligt att bemyndigandet inte avser annat än detaljregleringar inom ramen för de befogenheter som ges i paragrafens första stycke. Med den av Lagrådet föreslagna lydelsen av första stycket kan andra stycket lyda:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som närmare anger när och under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas.

Lagrådet är medvetet om att det i Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (DS 2014:1, s. 85 ff.) anges att uttrycket "regeringen får meddela närmare föreskrifter" bör användas i de fall regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen har rätt att meddela föreskrifter, dvs. när det i bestämmelsen ges endast en upplysning om vad som ändå gäller. I det här fallet hade det annars passat bra att bemyndigandet hade uttryckts på det sättet, eftersom det inte

gärna kan få gå utöver vad som anges i paragrafens första stycke. För att det ska vara tydligt vad bestämmelsen uttrycker föreslår Lagrådet formuleringen ”meddela föreskrifter som närmare anger när och under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas”.

4 §

I paragrafen anges att vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen i ett gränsnära område får befogenheterna i 5–7 §§ användas. Lagrådet ifrågasätter om paragrafen behövs. Och eftersom det enligt föreslagna 9 § ska vara möjligt att i vissa fall tillämpa lagens bestämmelser även utanför ett gränsnära område, förefaller lagtexten ge ett delvis felaktigt budskap.

Lagrådet föreslår att paragrafen får utgå. Om så sker får det följdverkningar för några av de följande bestämmelserna.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall den som antas vara utlänning får kroppsvisiteras vid sökande efter handlingar och när ett transportmedel får genomsökas för ett sådant ändamål.

Ett problem med den föreslagna lagtexten är att den synes förutsätta att den ”antagne” utlänningen verkligen har handlingar med sig eller på sig, när det i stället måste vara så att det ska undersökas om han eller hon medför några handlingar.

En bättre formulering är denna:

Om en utlänning vid en kontroll i ett gränsnära område inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning som det behövs för att söka efter sådana handlingar,

1. kroppsvisitera utlänningen, om det kan antas att han eller hon bär handlingar av detta slag på sig, eller
2. genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att sådana handlingar förvaras där.

Med den av Lagrådet föreslagna formuleringen kompenseras för att 4 § stryks. I författningskommentaren bör det klargöras att bestämmelsen gäller oavsett om en åtgärd sker med stöd av 3 § eller om den är tillåten enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur det ska förfaras med handlingar som påträffas hos utlänningen, antingen genom att han eller hon har haft dem på sig eller de har funnits i ett transportmedel.

Lagtexten i första stycket blir bättre om den får lyda så här:

Om det vid en kontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.

9 §

I paragrafen anges att om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts så får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kutsbevakningstjänsteman direkt följer efter personen.

Lagrrådet ställer sig tveksamt till uttrycket ”direkt följer efter” personen. Det som avses är, som Lagrådet förstår det, att befogenheterna ska gälla utanför det gränsnära området också i det fallet att den som ett ingripande har riktats mot lämnar området innan ingripandet har slutförts och det – utan avbrott – har skett ett efterföljande av personen i fråga. Ett bättre sätt att uttrycka detta på torde vara följande.

Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–[8] §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Här kan jämföras med hur saken uttrycks i 13 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat.

10 §

I bestämmelsen finns föreskrifter rörande verkställighet av kroppsvisitation. I andra stycket sägs att kroppsvisitation [med stöd av denna lag?] inte får genomföras eller bevitnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl, eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Lagrådet efterlyser en förklaring till vad som i sammanhanget kan utgöra synnerliga skäl.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om personuppgifter med anknytning till fordon i de fall som personuppgifterna har samlats in genom kamerabevakning.

I andra stycket sägs att bestämmelserna gäller också personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till ett sådant gränsnära område som avses i 2 § första stycket 3 eller 4, om bevakningen har bedrivits inom 20 kilometer från området.

Avsikten med förslaget ska, enligt vad som har upplysts vid föredragningen inför Lagrådet, vara att även områden i närheten av de platser som anges i 2 § första stycket 3 eller 4 ska omfattas. Med den av Lagrådet i det föregående föreslagna lydelsen av 2 § framgår detta direkt. Skulle Lagrådets omformulering av 2 § inte godtas, bör en ändring göras i lagtexten till den här paragrafen så att innebörden blir tydlig.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.