



Datum

2017-09-27

Diariernr (åberopas)

A304.033/2017

Saknr

000

Er referens

Ju2017/05764/BI

RS

Polismyndigheten
Rättsavdelningen

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

ju.birs@regeringskansliet.se

Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige - så kan avtalen genomföras (SOU 2017:58)

Genom avtalen överlåter Sverige åt Förenta staterna att stadigvarande utöva myndighet på svenskt territorium i samband med amerikansk inresekontroll. Inresekontrollen ska utföras enligt amerikansk rätt. Vid fullgörandet av kontrollen ska amerikanska tjänstemän bl.a. få bära vapen och använda vissa tvångsmedel inbegripet att omhänderta och förverka egendom. De amerikanska tjänstemännen ska därtill ha straffrättslig immunitet när de utför sina tjänsteuppgifter. Avtalen innebär således bland de mest långtgående inskränkningarna man kan göra i en stats suveränitet. Sverige ska dessutom betala för den särskilda säkerhetskontroll som ska göras enligt avtalen. Huruvida det som står att vinna med avtalen står i rimlig proportion till dessa avstående bör därför övervägas noggrant. Detta är dock ytterst en fråga för riksdagen. Fortsättningen av remissvaret utgår därför från att avtalen kommer att godkännas och lagstiftning som genomför dem att antas.

Polismyndigheten ställer sig positiv till att det införs en ordning där det blir möjligt att genomgå amerikansk inresekontroll på Arlanda flygplats. Polismyndigheten ser samtidigt att en sådan satsning aktualiserar en rad svåra juridiska frågeställningar som tarvar en noggrann analys. Polismyndighetens övergripande uppfattning är att det finns frågor och aspekter av frågor som behöver analyseras djupare för att avtalen på ett acceptabelt sätt ska gå att genomföra i svensk rätt.

I artikel II.5 i huvudavtalet stadgas att ingenting i avtalet ska begränsa de fri- och rättigheter enskilda åtnjuter på svenskt territorium enligt svensk rätt, inbegripet grundlag och Europakonventionen. Som utredningen framhåller (s. 190) kan bestämmelsen inte anses innefatta någon folkrättsligt bindande utfästelse från de avtalsslutande staterna. Utredningen anser detta till trots att bestämmelsen får anses vara en tillräcklig garanti för att inresekontrollen inte kommer att försämra den enskildes rättsäkerhet eller inkräkta på konventionsskyddade fri- och rättigheter. Samtidigt framhåller utredningen (s. 179) att det primärt är Sveriges ansvar att se till att rättigheterna i Europakonventionen respekteras på svenskt territorium.

Som utredningen konstaterar (s. 188) kan de befogenheter som Förenta staterna ges i avtalet komma att beröra flera av de konventionsskyddande fri- och rättigheterna, däribland rätten till privatliv, rätten till personlig frihet, egendomsskyddet och rätten till en rättvis rättegång. Motsvarande skydd återfinns även i regeringsformen, som därutöver uttryckligen skyddar den s.k. negativa opinionsfriheten som bl.a. innebär att myndigheter inte får tvinga en enskild att ge sin uppfattning till känna i politiskt, religiös, kulturellt eller annat hänseende. Den sistnämnda rättigheten är absolut och får inte inskränkas.

För att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheter som inte är absoluta ska vara godtagbara uppställer såväl regeringsformen som Europakonventionen krav på proportionalitet, vilket innebär att inskränkningarna inte får gå längre än vad som är strängt nödvändigt.¹ Som utredningen framhåller (s. 140 och 153) är det ur rättsäkerhetssynpunkt angeläget att den myndighetsutövning som överläts till Förenta staterna är tydligt angiven och avgränsad.

Polismyndigheten anser att det av utredningen inte går att på ett tillfredsställande sätt bedöma om de inskränkningar som författningsförslagen medför är begränsade till vad som är strängt nödvändigt. Den myndighetsutövning som överläts till Förenta staterna är i vissa delar inte heller tydligt angiven och avgränsad. Detta medför att författningsförslagen i flera delar brister i förutsägbarhet. Polismyndigheten utvecklar i det följande närmare varför.

Vid inresekontrollen kommer användningen av de befogenheter som överläts genom avtalen ytterst att styras utifrån vad som är föreskrivet i amerikansk rätt. För att på ett reellt sätt kunna bedöma om de föreslagna inskränkningarna är begränsade till vad som är strängt nödvändig behövs därför en utförlig redogörelse och noggrann analys av innehållet i amerikansk rätt och dess förenlighet med konstitutionella rättigheter enligt svensk rätt. Utan någon som helst redovisning av innehållet i amerikansk rätt gör utredningen istället antaganden i stil med att förslagen inte "torde omfattas av Sveriges ansvar enligt Europakonventionen" (s. 193) och "[d]et får dock förutsättas att ett amerikanskt ingripande enligt punkten 1.b och 2 inte sker utan att personen som är föremål för ingripandet har beretts tillfälle att lämna upplysningar..." (s. 432). Utredningen konstaterar även att "[d]et är vanskligt att ur avtalstexten utläsa eller dra några slutsatser om rättegångsordningen för sådana överträdelser" (s. 195) och slår därefter fast att det "inte kan uteslutas att överträdelser av detta slag handläggs som brottmål".

Även i avsaknad av en sådan analys kan befaras att en inresekontroll enligt amerikansk rätt kommer att stå i konflikt med grundläggande fri- och rättigheter. Som exempel kan nämnas att Förenta staternas federala högsta domstol i avvaktan på fortsatt handläggning har godkänt delar av den amerikanska presidentens exekutiva order om ett begränsat flyktingmottagande och inreseför-

¹ Motsvarande krav återfinns även vid inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Som framhålls i doktrin finns en växelverkan rörande den allmänna principen om proportionalitet enligt dessa tre olika regelverk och begreppet är i ständig förändring (se Karin Åhman, SvJT 2016 nr 3 s. 475). Viss ledning vid proportionalitetsbedömningar kan således hämtas även från EU-rätten, även om den amerikanska inresekontrollen formellt inte omfattas av denna.

bud för medborgare i sex huvudsakligen muslimska länder. Huruvida detta förbud är förenligt med den amerikanska konstitutionen, inbegripet förbudet mot religiös diskriminering, är således ännu inte avgjort. Flera amerikanska underinstanser har dock funnit att så är fallet. Det kan hållas för troligt att amerikanska tjänstemän i samband med inresekontrollen på Arlanda kommer att ställa frågor bl.a. i syfte att utröna om personer som vill resa in till Förenta staterna omfattas av aktuellt och framtida liknande inreseförbud. Huruvida ett sådant förfarande är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen behöver därför utredas ytterligare.²

Av artikel 4.3 i huvudavtalet och 2 kap. 12 § i lagförslaget framgår att Förenta staterna ska ha en diskretionär rätt att efter en samlad bedömning bevilja eller vägra en resenär eller ett flygbolag amerikansk inresekontroll samt inresa och införsel av gods. Som utredningen konstaterar (s. 155) utgör detta myndighetsutövning på svenskt territorium. Då rätten är diskretionär är det svårt att bedöma om den inskränker någon av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter på ett oacceptabelt sätt.³ Därtill är bestämmelsen på intet sätt förutsägbar för den enskilde.

Vissa av de befogenheter som överläts till amerikanska tjänstemän inom ramen för inresekontrollen är identiska med de befogenheter som överläts för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i kontrollområdet. De förstnämnda vidtas med stöd av amerikansk rätt medan de senare vidtas med stöd av svensk rätt. Som utredningen påpekar (s. 158) kan syftet med åtgärden vara det som styr vilket regelverk som reglerar användningen av befogenheten i förhållande till en resenär. Vilket lands lag som ytterst reglerar användandet av befogenheten styrs således av vilket syfte inresekontrollanten har för åtgärden. Detta går vid tidpunkten för kontrollen inte att verifiera för den enskilde. Regleringen kan därför inte anses uppfylla kraven på förutsägbarhet för den enskilde som inte får klart för sig på vilken rättslig grund utövandet av befogenheten vilar.

Även om 2 kap. 1 § första stycket i lagförslaget stadgar att en inresekontrollant ska följa den föreslagna lagen vid utförandet av tjänsteuppgifter, att denne ska genomföra uppgiften på ett som är försvarligt och endast tillgripa tvång i den form och utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet ser Polismyndigheten en risk för att regleringen inte säkerställer att inskränkningarna begränsas till vad som är strängt nödvändigt. Det ska återigen framhållas att inresekontrollen ska utföras av amerikanska tjänstemän, utbildade i Förenta

² Ett flertal irländska människorättsorganisationer har mot bakgrund av den amerikanska presidentens första exekutiva order, i en gemensam skrivelse till den irländska justitieministern och utrikesministern, begärt att det utreds närmare om den amerikanska inresekontrollen kan anses förenlig med Europakonventionen. (<https://www.flac.ie/news/2017/01/30/permitting-precleanance-to-operate-in-ireland-may/>)

³ EU-domstolen har i sitt yttrande 1/15 av den 26 juli 2017 uttalat att kravet på att samtliga begränsningar i utövandet av grundläggande rättigheter ska vara föreskrivna i lag innebär att den rättsliga grund som gör ingreppet möjligt själv ska definiera räckvidden för begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten (se punkten 139). Utifrån ett liknande principiellt ställningstagande kan även ifrågasättas om regleringen i 2 kap. 1 § andra stycket i lagförslaget på ett tillräckligt sätt definierar den rättsliga grunden för ingrepp i de mänskliga fri- och rättigheterna enligt regeringsformen.

staterna i enlighet med amerikansk rätt. Därtill framgår av artikel III.5 i huvudavtalet att behovs- och proportionalitetsbedömningar vid användningen av våld och vapen ska göras utifrån ”the reasonable judgement of a preclearance officer”. Det kan därmed på goda grunder antas att inresekontrollanterna rent faktiskt kommer att utöva sina befogenheter på svenskt territorium på samma sätt som om kontrollen ägt rum på amerikanskt territorium. I händelse av att agerandet i dessa situationer går utöver vad som är godtagbart ur ett svenskt perspektiv kommer amerikanska inresekontrollanter inte kunna hållas ansvariga i Sverige då de har straffrättslig immunitet. Vid en eventuell prövning av ett sådant agerande i Förenta staterna kan agerandet istället anses helt i linje med hur en inresekontrollant får och ska bruka våld och vapen. I så fall kan konsekvensen bli att ett handlande på svenskt territorium i strid med svensk rätt passerar ostraffat.

Det ska i sammanhanget också framhållas att även om inresekontrollanternas befogenheter i lagförslaget är geografiskt avgränsade till kontrollområdet så är pistolkulornas verkansområde inte det. Det kan således uppstå situationer där en inresekontrollant i tjänsten kan komma att skada såväl egendom som personer utanför kontrollområdet. Även rättsliga aspekter av denna dimension bör analyseras närmare.

Frivillighet i samband med inresekontroll

Såväl i Sverige som på Irland ska själva genomsökningen av resenär och deras medhavda gods vid inresekontrollen bygga på frivillighet.⁴ Utredningen slår fast (s. 151) att innebörden av frivillighet vad gäller uppgiftslämnande och kontroll *torde* vara att tvångsmedel som *huvudregel* inte *bör* kunna användas mot en resenär som motsätter sig uppgiftslämnande eller kontroll så länge misstanke om brott eller förseelse inte föreligger [Polismyndighetens kursivering]. Utredningen synes sålunda inte utesluta att tvångsmedel kan användas mot en resenär utan samtycke trots att misstanke om brott eller förseelse inte föreligger. Polismyndigheten vill även framhålla att det ligger nära till hands att en resenär som påbörjat en inresekontroll men därefter vill avbryta densamma redan genom denna omständighet riskerar att bli föremål för misstanke om brott eller förseelse. I detta sammanhang ska också framhållas att JO uttalat att ”en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte, och att saken också torde uppfattas på det sättet av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet” (se JO:s beslut 2003-12-10, dnr 245-2013 och 271-2013). Detsamma gäller rimligtvis även för inresekontrollanter. Det bör därför dels förtydligas huruvida passagerare kan bli föremål för kontrollåtgärd utan samtycke, dels analyseras närmare vilken rättslig betydelse resenärens samtycke faktiskt kan tillmätas.

⁴ Se section 5 (1(d)) Aviation (Preclearance) Act 2009. Jfr artikel III.2.b och VII.3 i huvudavtalet.

Förenta staternas avtal med Irland och huvudavtalets förhållande till gränskodexen⁵

Utredningen har i frågan om kompetensöverlåtelse i förhållande till Europa-konventionen fäst vikt vid att Irland, som är en konventionsstat, uppenbarligen gjort bedömningen att konventionen inte lägger hinder för ett överlämnande av den typ av kompetens som det nu är fråga om till Förenta staterna (s. 191). I detta sammanhang vill Polismyndigheten framhålla följande väsentliga skillnader mellan det irländska och det svenska avtalet. Som utredningen själv framhåller (s. 102) får en amerikansk inresekontrollant på Irland inte vara beväpnad.⁶ I den irländska lagstiftningen ankommer det på irländska tjänstemän att upprätthålla ordning och säkerhet i kontrollområdet och att använda tvångsmedel i detta syfte.⁷ Det är också irländska tjänstemän som omhändertar (seize) gods och irländsk domstol som prövar ett eventuellt förverkande.⁸ Irland är dessutom inte en Schengenstat och omfattas därför inte av gränskodexen. Att Irland som konventionsstat kunnat ingå ett preclearance-avtal kan således inte tas till intäkt för att det svenska avtalet också ska anses förenligt med Europakonventionen. Vad gäller just gränskodexen ska även följande framhållas.

I gränskodexen nämns möjligheten till gemensamma gränsövergångsställen mot angränsande länder enbart i avsnittet som rör korsande av landgräns.⁹ Dessa regler innehåller vissa förfaranderegler, bl.a. vad gäller gripande och beslag. Det ställs vidare krav på att en berörd medlemsstat som avser att ingå ett sådant bilateralt avtal ska rådfråga kommissionen om huruvida avtalet är förenligt med unionsrätten innan avtalet ingås. Om kommissionen anser att avtalet är oförenligt med unionsrätten ska den underrätta den berörda medlemsstaten som ska vidta alla lämpliga åtgärder för att inom rimlig tid ändra avtalet så att det blir förenligt med unionsrätten.

Någon motsvarande möjlighet till gemensamma gränsövergångsställen nämns inte för passage av yttre luftgränser.¹⁰ Då Arlanda är först ut inom Schengen med denna typ av avtal finns ingen praxis att luta sig mot. Polismyndigheten efterfrågar därför en närmare analys av om gemensamma gränsövergångsställen vid passage av luftgräns kan anses tillåtet enligt gränskodexen. Om gemensamma gränsövergångsställen kan anses tillåtna även vid luftgräns torde ett bilateralt avtal härom, i linje med de ändamål som motiverar ett sådant förfarande vid passage av landgräns, rimligen underställas kommissionens prövning.

Legalitetsprincipen, kravet på dubbel straffbarhet och rätten till domstolsprövning

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

⁶ Se section 5 (7) Aviation (Preclearance) Act 2009.

⁷ Se section 6 Aviation (Preclearance) Act 2009.

⁸ Se section 8 och 10 Aviation (Preclearance) Act 2009.

⁹ Se bilaga VI, avsnitt 1.1.4.

¹⁰ Se bilaga VI, avsnitt 2.

När det gäller förutsättningarna för inresekontrollanter att använda tvångsmedel motsvarande beslag, kvarstad och förvar i syfte att säkerställa verkställigheten, dvs. förverkandet av egendom, har Polismyndigheten invändningar mot såväl utredningens argumentation i frågan om kravet på dubbel straffbarhet som vad gäller rätten till effektiva rättsmedel. Som framgått tidigare i detta remissvar har utredningen inte närmare utrett om ett förverkande av egendom handläggs som ett brottmål eller ej. Utredningen konstaterar dock (s. 153) att i amerikansk rätt kan de straffprocessuella tvångsmedlen även tillämpas i administrativa förfarande, att dessa förfaranden är identiska, att växling mellan förfarandena kan ske och att det inte i förväg är möjligt att avgöra vilket förfarande som kommer att tillämpas.

Utredningen konstaterar (s. 155f.) även att det är oklart vad begreppen ”fees”, ”civil fines” och ”monetary penalties” i artikel IV.3.m i huvudavtalet åsyftar och att den praktiska tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket i lagförslaget kommer att bestämmas av amerikansk rätt. I bestämmelsen i lagförslaget som genomför denna del av huvudavtalet stadgas emellertid bl.a. att Förenta staterna ska få ålägga resenärerna böter. Böter är i svensk rättsordning en påföljd för brott¹¹ och prövas inom ramen för ett brottmål. De befogenheter som överläts genom bestämmelsen kan således inte tolkas på annat sätt än att de inbegriper överträdelser som handläggs som brottmål. Då såväl förfarandet som fastställandet av sådana avgifter ska ske med tillämpning av amerikanska regler behöver kravet på dubbel straffbarhet därför analyseras även i förhållande till denna befogenhetsöverlåtelse.

Utredningen diskuterar frågan om krav på dubbel straffbarhet och hänvisar därefter (s. 195) till att kravet inte längre upprätthålls, i vart fall inte inom det EU-rättsliga samarbetet. Utredningen bedömer att legalitetsprincipen inte lägger hinder i vägen för lagföring i Förenta staterna för lagöverträdelser som ägt rum i Sverige och som inte är straffbara här.

Utredningen redovisar dock inte vad som faktiskt framgår av de förarbeten till vilka man hänvisar. Där sägs bl.a. att ”[p]rincipen om ömsesidigt erkännande utgör en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater” och att ”[d]et straffrättsliga samarbetet inom EU är unikt och går inte att jämföra med annat internationellt samarbete där ett krav på dubbel straffbarhet upprätthålls i större utsträckning.”¹²

Förarbetsuttalandena i sig kan därför inte tas till intäkt för mer än att lagstiftaren ansett att kravet på dubbel straffbarhet kan efterges på områden där det straffrättsliga samarbetet är harmoniserat, så som är fallet inom EU och i de nordiska länderna. Några skäl till varför kravet på dubbel straffbarhet kan efterges i förhållande till Förenta staterna, vars rättsordning knappast kan sägas vara harmoniserad med den svenska, har utredningen inte presenterat. Den avtalade ordningen gör det mycket svårt för den enskilde att få klarhet i hur tillämpligt regelverk ser ut, att försöka anpassa sitt handlande därefter och förutse vilka konsekvenser handlandet kan få i straffrättsligt eller annat hänse-

¹¹ Se 1 kap. 3 § brottsbalken.

¹² Se prop. 2008/09:218 s. 49.

ende. Svårigheterna blir än mer framträdande då det som framgått inte på förhand går att fastställa om ett förverkande sker som ett straffprocessuellt eller administrativt förfarande.

Som framgår av artikel IV.3.k ska Förenta staterna “have the right to refuse admission, or otherwise prevent boarding on the air carrier, of travelers *and* deny entry of goods...” [Polismyndighetens kursivering].

Utformningen av 2 kap. 12 § andra stycket i lagförslaget stadgar att Förenta staterna efter genomförd inresekontroll får besluta om att vägra resenären inresa *eller* införsel av egendom i Förenta staterna [Polismyndighetens kursivering].

En semantisk tolkning av huvudavtalets bestämmelse ger närmast vid handen att Förenta staterna ska kunna neka både resenärer och gods inresa respektive införsel. Detta återspeglas dock inte i lagförslaget. I artikel VII.10 i huvudavtalet framgår vidare att inresekontrollanterna ska tillåtas att omhänderta och förverka gods som lagligen får innehas och utföras i Sverige eller om svensk polisman eller tulltjänsteman avstått från att vidta rättsliga åtgärder i anledning av innehavet.

Polismyndighetens tolkning av huvudavtalet är att det kan uppstå situationer där en resenär nekas inresa samtidigt som dennes gods blir föremål för förverkande. Som utredningen framhåller (s. 154 och 192) kommer prövningen av användningen av tvångsmedel och förverkande att prövas i amerikansk domstol enligt amerikansk rätt. Utredningen har utan någon närmare analys av hur ett sådant förfarande kommer att gå till konstaterat att fullföljandet inte torde omfattas av Sveriges ansvar enligt Europakonventionen då konventionen inte uppställer krav på att den enskilde i en eventuell rättegång i mottagarlandet får ett förfarande som till alla delar uppfyller kraven i artikel 6.

Polismyndigheten vill i detta sammanhang återge följande avsnitt ur Högsta domstolens domskäl i NJA 2014 s. 669.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en vid prövningen av hans civila rättigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Det framgår av Europadomstolens praxis att detta krav inte är absolut, utan att staterna får införa vissa begränsningar i lag. Sådana begränsningar får dock inte inskränka den enskildes tillgång till domstolsprövning på ett sådant sätt eller i en sådan utsträckning att själva kärnan i denna rätt skadas. En begränsning måste också ha ett legitimt syfte, och det måste finnas en rimlig proportion mellan de åtgärder som vidtas och syftet (se bl.a. Europadomstolens domar den 13 juli 1995 i *Tolstoy Miloslavsky mot Förenade kungariket*, no. 18139/91, p. 59, och den 19 juni 2001 i *Kreuz mot Polen*, no. 28249/95, p. 55). Konventionen är vidare avsedd att garantera att rättigheterna inte är teoretiska eller illusoriska utan praktiska och effektiva (se Europadomstolens dom den 28 oktober 1998 i *Ait-Mouhoub mot Frankrike*, no. 103/1997/887/1099, p. 52).

Även om ett amerikanskt domstolsförfarande i sig inte anses strida mot rätten till en rättvis rättegång kan ifrågasättas om en sådan prövning som föreskrivs i avtalet och lagförslaget verkligen är praktisk och effektiv för den enskilde som får sin egendom omhändertagen och förverkad på svenskt territorium. Ett domstolsförfarande i Förenta staterna enligt amerikansk rätt torde vara förenat med så pass stora praktiska och ekonomiska hinder att rätten till domstolsprövning blir i det närmaste illusorisk. För det fall Polismyndighetens tolkning ovan är riktig kommer vissa enskilda vars egendom förverkas inte ens tillåtas resa in till Förenta staterna, vilket medför ytterligare en dimension till denna frågeställning som behöver analyseras närmare. Som redan framgått ser det irländska avtalet och därpå grundad lagstiftning väsentligen annorlunda ut i dessa delar.

Dublinförordningen¹³ och amerikanska myndigheters upplysningskyldighet

I artikel IV.3.h i huvudavtalet och 2 kap. 13 § första stycket i lagförslaget regleras Förenta staternas informationsskyldighet. Båda bestämmelserna gäller till sin ordalydelse samtliga resenärer som vägras inresa. Polismyndigheten efterfrågar en närmare analys av bestämmelsens förenlighet med rätten till skydd för personuppgifter, särskilt när det gäller asylsökande. I Dublinförordningen ställs stränga krav på i vilken utsträckning, för vilka syften och med vilket dataskydd personuppgifter om asylsökande får överföras mellan medlemsstater.¹⁴ Även om Dublinförordningen inte är direkt tillämplig på Förenta staternas informationsöverföring till Sverige, måste man i ljuset av den regleringen ställa sig frågan om den knapphändiga reglering som uppställs i lagförslaget kan anses tillgodose konventionsrättsliga krav på att överföringen av personuppgifter är tillräckligt klar och tydlig samt begränsas till vad som är strängt nödvändigt.

Partial body search (artikel I.11 och VII.3 i huvudavtalet)

Begreppet saknar motsvarighet i svensk lagstiftning. Det behöver analyseras närmare vad som avses med detta begrepp och hur detta ska förstås och förhålla sig till rättegångsbalkens regler om kroppsvisitation och kroppbesiktning. En kroppsvisitation definieras där som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.¹⁵ En kroppbesiktning definieras som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks.¹⁶

Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket 2 i lagförslaget är avsedd att ge inresekontrollanterna befogenhet att utföra det som i huvudavtalet benämns ”partial body search”. En sådan undersökning utgör en inskränkning

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

¹⁴ Se artikel 31, 32, 34 och 38.

¹⁵ Se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken.

¹⁶ Se 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken.

i den grundläggande rätten till personlig integritet och som utredningen framhållit (s. 140 och 153) är det angeläget att den myndighetsutövning som överläts till Förenta staterna är tydligt angiven och avgränsad. Huvudavtalet och den i lagförslaget intagna bestämmelsen föreskriver att inresekontrollanterna får avlägsna ”delar av personens klädsel”. Begreppet är ytterst vagt och lämnar stort tolkningsutrymme för hur långt den överlätna befogenheten sträcker sig. Draget till sin spets skulle det kunna tolkas som att en person måste ta av sig samtliga kläder utom ett plagg exempelvis i form av underkläder eller strumpor.

Av den Personal Search Handbook¹⁷ som getts ut av US Customs and Border Protection, som utredningen hänvisar till (se s. 142), framgår att en partial body search i Förenta staterna inbegriper rätten att säga till den undersökte att inta vissa kroppsställningar för att möjliggöra visuell undersökning. Det framgår närmare att ”[t]he mere visual examination of the exterior skin area around the anus or vagina is not considered a cavity search.”¹⁸ You may ask a person to bend forward and spread the buttocks, solely for the purpose of viewing the area around the anus.” Enligt samma avsnitt i handboken kan amerikanska tjänstemän i vissa fall även be den undersökte att själv avlägsna föremål ur kroppens håligheter utan att detta anses som en undersökning av sådana håligheter.

En partial body search i amerikansk rätt inrymmer således otvivelaktigt åtgärder som enligt svensk rätt utgör en kroppsbesiktning i form av undersökning av kroppens håligheter.¹⁹ Dessa förhållanden måste beaktas vid läsningen av förbudet i 2 kap. 7 § i lagförslaget, som stadgar att en inresekontrollant inte får besluta om sådan kroppsbesiktning som innebär att kroppens håligheter undersöks. Förbudet i lagförslaget omfattar således inte den del av den svenska legaldefinitionen av en kroppsbesiktning som utgör en okulär undersökning av människokroppens yttre. Samtidigt anses sådana förfaranden som i svensk rätt inryms i definitionen av en undersökning av kroppens håligheter i amerikansk rätt utgöra en okulär undersökning. Det finns därmed en uppenbar risk för att uppfattningen om vad en inresekontrollant får göra inom ramen för bemyndigandet att avlägsna delar av klädseln och det anslutande förbudet mot att undersöka kroppens håligheter kommer att gå isär.

Bestämmelserna i lagförslaget kan därför inte anses uppfylla kraven på att vara tydligt angivna och avgränsade och blir därmed oförutsägbara. Utifrån vad som tidigare nämnts om amerikanska inreseförbud kan inte heller uteslutas att rätten att avlägsna delar av klädseln kan komma i konflikt med grundlagsfästa rättigheter om t.ex. religionsutövning.

Skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305)

¹⁷ Se chapter 4.c i Office Of Fields Operation (CIS HB 3300-04B), July 2004.

¹⁸ Jfr chapter 8, body cavity search.

¹⁹ Se 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken och kommentaren till bestämmelsen i Fitger m.fl., Rättegångsbalken, Zeteo (version mars 2017).

Arlanda flygplats är ett skyddsobjekt i skyddslagens mening. Polismyndigheten efterfrågar därför dels tydliggöranden av vad som är tänkt beträffande kontrollområdet i detta avseende, dels en närmare analys av hur lagförslaget och skyddslagen förhåller sig till varandra för det fall kontrollområdet anses utgöra ett kontrollobjekt.

Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten delar utredningens bedömning (s. 410f.) att myndigheten redan idag har den kompetens som krävs för ett operativt samarbete med amerikanska myndigheter. Polismyndigheten delar däremot inte utredningens bedömning att eventuella merkostnader ryms inom Polismyndighetens anslagsramar. Sverige genomgick under våren 2017 en Schengeninspektion på gränskontrollområdet och fick då nedslag på en rad punkter som måste åtgärdas. En av anledningarna till detta är att gränskontrollverksamheten varit eftersatt och inte resurssatts i tillräcklig utsträckning för att kunna leva upp till Sveriges skyldigheter. För att åtgärda dessa brister och samtidigt uppfylla de krav på polisiära resurser kopplade till förfarandet med amerikansk inresekontroll kommer det att krävas ett tillskott av medel till den gränspolisiära verksamheten. Det råder i nuläget politisk enighet om behovet av resursförstärkning till Polismyndigheten för att myndigheten ska kunna lösa sitt grunduppdrag. I Polismyndighetens senaste budgetunderlag till regeringen anges också ett ansenligt behov av resursförstärkning. För att kunna hantera tillkommande arbetsuppgifter bör dessa sammanfattningsvis vara kostnadsneutrala för Polismyndigheten.

Språkliga synpunkter på författningsförslagen

Uttryck i lagen (1 kap. 2 § i lagförslaget)

Definitionen av **amerikansk inresekontroll** innefattar bara kontroll av passagerare. Samtidigt slår utredningen fast (s. 150) att befogenheten *att inom ramen för inresekontrollen* kunna undersöka en person genom de personella tvångsmedel som anges i artikel VII.3 måste därför kunna *användas även mot andra personer än resenärer* [Polismyndighetens kursivering]. Det finns således motsättningar mellan vad som ryms i definitionen av en amerikansk inresekontroll och vilka som enligt utredningens uppfattning omfattas av densamma.

Det som i förevarande lagförslag definieras som **biometrisk information** är identiskt med vad som utgör biometriska uppgifter i förslaget till brottsdatalog (se 1 kap. 6 § i SOU 2017:29). För att undvika oklarheter och framtida tillämpningsproblem bör svensk lagstiftning enhetliggöras så långt som möjligt. Om någon faktisk skillnad är avsedd behöver detta tydliggöras. För språklig enhetlighet i lagförslaget bör definitionen biografisk information följaktligen ändras till biografiska uppgifter. I definitionen av biografiska uppgifter bör förtydligas att dessa, liksom de biometriska uppgifterna, utgör personuppgifter så att kopplingen till 1 kap. 5 § i lagförslaget blir tydligare (jfr s. 430).

*Befogenheter**2 kap. 2 § i lagförslaget*

Det bör vara ett krav att amerikanska inresekontrollanter bär uniform under sin tjänstgöring i kontrollområdet så att det tydligt framgår för alla som vistas där vilka som är utländsk myndighetspersonal med rätt att utöva myndighetsutövning på svenskt territorium. Ordet "får" bör därför ersättas med "ska".

2 kap. 3 § andra stycket i lagförslaget

Det bör förtydligas att tillgången till pistol eller revolver är begränsad till tjänsteutövningen på motsvarande sätt som gjorts beträffande övriga särskilda hjälpmedel i första stycket.

*Befogenheter vid genomförande av amerikansk inresekontroll**2 kap. 5 § första stycket 2 i lagförslaget*

I bestämmelsen stadgas att amerikanska inresekontrollanter får inhämta upplysningar och personuppgifter från resenärer enligt 1 kap. 5 §. Lagen innehåller dock inte någon definition av personuppgifter. En sådan definition finns i 3 § personuppgiftslagen (1998:204) och kommer även att införas vid genomförandet av den europeiska dataskyddsreformen (se t.ex. 1 kap. 6 § förslaget till brottsdatalog). I och med att det finns en legaldefinition av begreppet bör en sådan tas in 1 kap. 2 §, förslagsvis genom hänvisning till artikel 4 i dataskyddsförordningen. Om något annat är avsett med begreppet måste detta tydliggöras.

2 kap. 12 § andra stycket i lagförslaget

Som Polismyndigheten redogjort för tidigare i detta remissvar synes huvudavtalet utgå ifrån att Förenta staterna ska kunna besluta om att vägra resenärer inresa och införsel av egendom. Om Polismyndighetens tolkning är korrekt bör ordet "eller" bytas ut mot "och".

2 kap. 15 § andra stycket i lagförslaget

Polismyndigheten har redan framfört principiella synpunkter mot denna ordning. Rent lagteknisk bör det under alla förhållanden förtydligas i lagtexten att det föreligger exklusiv domsrätt i Förenta staterna.

Befogenheter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 16 § i lagförslaget)

Huvudavtalet innehåller ingen definition av termerna "personal data", "biographic information" eller "biometric information". Begreppen används i olika sammanhang i avtalet utan närmare förklaring hur de förhåller sig till varandra. Som framgått har Polismyndigheten synpunkter på de definitioner som gjorts av dessa begrepp i lagförslaget. Inom ramen för inresekontrollen i 5 § framgår

att inresekontrollant får inhämta ”upplysningar och personuppgifter” medan det i förevarande bestämmelse stadgas att Förenta staterna får inhämta ”biometrisk och biografisk information”, vilket i svensk lagstiftning torde utgöra delmängder av begreppet personuppgifter. Det bör analyseras om de språkliga skillnader som finns mellan 5 § och nu aktuell bestämmelse är avsedd att innebära någon faktisk skillnad och i så fall tydliggöras vari denna består.


Avgift för den särskilda säkerhetskontrollen (3 kap. 8 och 9 §§ i lagförslaget)

Avgiften är tänkt att fastställas och tas ut av Transportstyrelsen. I lagförslaget bör förtydligas att avgiften ska betalas dit och att avgifterna tillfaller staten. Jämför exempelvis 19 kap. 7 § utlänningslagen.

Detta yttrande har beslutats av juristen Charlotta Lokrantz Sandberg efter förredragning av juristen Eric Åmell.

POLISMYNDIGHETEN

På avdelningschefens vägnar


Charlotta Lokrantz Sandberg



Eric Åmell

Kopia till:

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli