

Kommittédirektiv

Effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden

Beslut vid regeringssammanträde den 5 mars 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till om Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden. Syftet är att säkerställa vår förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden, något som ytterst kan ha betydelse för det framtida behovet av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden,
- ta ställning till om det bör göras författningsändringar, t.ex. när det gäller kamerabevakning, för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelserätt och bekämpningen av brott i sådana områden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 september 2021.

EU-rättsliga ramar och nationella bestämmelser om polisiära åtgärder

Gränskontroll ska normalt sett bara förekomma vid de yttre gränserna

De stater som deltar i Schengensamarbetet ska enligt kodexen om Schengen-gränserna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer [kodex om Schengen-gränserna]), även kallad EU:s gränskodex, bara ha gränskontroll vid de yttre gränserna, dvs. mot stater som står utanför samarbetet. Gränskon-

troll ska inte förekomma vid de inre gränserna, men avsaknaden av gränskontroll där ska inte påverka vissa kontroller inne i medlemsstaterna. Det gäller bl.a. utövandet av polisiära befogenheter i enlighet med nationell rätt, i den utsträckning utövandet av befogenheterna inte har samma verkan som in- och utresekontroller.

Enligt gränskodexen får gränskontroll vid de inre gränserna under vissa förutsättningar tillfälligt återinföras vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Sverige har haft en sådan tillfälligt återinförd gränskontroll sedan november 2015. Kontrollen ska enligt regeringens senaste beslut i frågan fortsätta till och med den 12 maj 2020.

För närvarande har även Danmark, Frankrike, Norge, Tyskland och Österrike en tillfälligt återinförd gränskontroll vid sina inre gränser.

Medlemsstaterna rekommenderas att ge poliskontroller företräde framför återinförd gränskontroll vid de inre gränserna

Kommissionen antog i maj 2017 en rekommendation (kommissionens rekommendation om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet, COM [2017] 3349 final av den 12 maj 2017) enligt vilken medlemsstaterna bör intensifiera sina poliskontroller (även i gränsområden), utföra poliskontroller på de stora transportlederna (även i gränsområden), anpassa poliskontrollerna i gränsområden utifrån en kontinuerlig riskbedömning och använda modern teknik för att övervaka fordon och trafikflöden. Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna också ge poliskontroller företräde innan de beslutar om ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna.

Mot bakgrund av kommissionens rekommendation gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att bedöma hur man kan uppnå en effektivare användning av poliskontroller i gränsnära områden. Polismyndigheten, som redovisade uppdraget i maj 2018 (Ju2018/02614/L4), anser bl.a. att författningsändringar bör övervägas när det gäller kontroller i gränsnära områden och kamerabevakning.

Kontroller enligt EU:s gränskodex och utlänningslagen

EU:s gränskodex innebär alltså att gränskontroll som huvudregel bara ska förekomma vid de yttre gränserna, vilket i Sveriges fall innebär vid sjögränsen, där det finns gränsövergångsställen i ett stort antal hamnar, och på flyg-

platser med trafik till eller från stater som står utanför Schengensamarbetet. Kontrollen ska utföras i enlighet med bestämmelser i kodexen.

Nationella bestämmelser som kompletterar gränskodexen finns i utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna innebär att polismän har vissa befogenheter i samband med en inresekontroll enligt kodexen. De har rätt att kroppsvisitera en utlänning och undersöka bl.a. bagage, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Dessutom har de rätt att undersöka slutna utrymmen i transportmedel, i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i kodexen. Befogenheterna är inte avsedda att utnyttjas rutinmässigt.

I utlänningslagen finns också bestämmelser om kontroller av utlänningars vistelserätt. Enligt bestämmelserna är en utlänning som vistas i landet, på begäran av en polisman, bl.a. skyldig att överlämna handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig här. Kontrollen får göras bara om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det finns någon annan särskild anledning till kontroll.

Tvångsmedel enligt rättegångsbalken och polislagen

Bestämmelser om brottsbekämpning inom ramen för förundersökningar finns i rättegångsbalken. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökningens syfte är bl.a. att utreda vem som kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal. Inom ramen för förundersökningen får tvångsmedel användas för att begångna brott ska kunna utredas och lagföras.

Bestämmelser om brottsbekämpning utanför förundersökningar finns i polislagen (1984:387). Enligt bestämmelserna får vissa tvångsmedel användas för att, i vid mening, förebygga brott. En polisman har t.ex. i väl avgränsade fall rätt att i det syftet kroppsvisitera personer och genomsöka fordon eller båtar. Polismannen har rätt att stoppa ett transportmedel om det behövs för att sådana åtgärder ska kunna genomföras.

Det behövs en utredning om polisiära åtgärder i gränsnära områden

Sverige har nu haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna i mer än fyra år. Det kan konstateras att det finns brister i kontrollen av Schengenområdet yttre gränser samtidigt som den som rest in i området re-

lativt obehindrad kan röra sig vidare. Ett resultat av detta är att många befinner sig i medlemsstaterna utan att de nationella myndigheterna känner till det. Det kan också konstateras att internationella brottsnätverk i vissa avseenden är mycket brottsaktiva i Sverige. Nätverken står t.ex. för en stor del av tillgrepsbrottsligheten här och för bl.a. ut stöldgoods ur landet.

De senaste årens erfarenheter talar för att Polismyndigheten inte har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg. Det gäller framför allt i gränsnära områden, t.ex. vid Öresundsbron, där de problem som kan följa med rörligheten över gränserna är särskilt aktuella och där behovet av att kunna ingripa på ett verkningfullt sätt sannolikt är som störst. Effektiviseringar bör övervägas för att säkerställa Polismyndighetens förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden, något som ytterst kan ha betydelse för det framtida behovet av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna. Det behövs därför en utredning.

Uppdraget att ta ställning till polisiära åtgärder i gränsnära områden

EU:s gränskodex hindrar som huvudregel gränskontroll vid de inre gränserna, men ska inte påverka vissa kontroller inne i medlemsstaterna. En typ av åtgärder som är tillåtna är utövandet av polisiära befogenheter i enlighet med nationell rätt, i den utsträckning utövandet av befogenheterna inte har samma verkan som in- och utresekontroller. I gränskodexen anges att det även gäller i gränsområden och ges exempel på när utövandet av polisiära befogenheter inte ska anses motsvara in- och utresekontroller. Regleringen innebär utvecklas i EU-domstolens praxis (se t.ex. domstolens domar i de förenade målen Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, målet Adil mot Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, och målet A mot Staatsanwaltschaft Offenburg, C-9/16, EU:C:2017:483). För att ha en utgångspunkt för sina fortsatta överväganden, ska utredaren analysera vilket utrymme som gränskodexen ger för polisiära åtgärder i medlemsstaterna.

Utöver Sverige har flera andra Schengenstater för närvarande en tillfälligt återinförd gränskontroll vid sina inre gränser. Det illustrerar att andra stater står inför samma utmaningar som vi med anledning av huvudregeln om att gränskontroll bara ska förekomma vid de yttre gränserna. Det kan vara till stor nytta att få kunskap om förhållandena i andra stater och om hur det där säkerställs att myndigheterna på ett effektivt sätt kan kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i gränsnära områden. Utredaren ska därför

redogöra för relevanta förhållanden i ett urval av andra Schengenstater. Det är av intresse både vilka åtgärder som myndigheterna förfogar över och hur verksamheten bedrivs operativt i de aktuella staterna.

Som framgår ovan talar flera omständigheter för att Polismyndigheten i dag inte har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden. Utredaren ska därför kartlägga behovet av mer verkningsfulla polisiära åtgärder och, utifrån kartläggningen, ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelserätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden. Vissa författningsändringar som särskilt bör övervägas lyfts fram nedan.

Kamerabevakning är ett verktyg som kan användas i både kontrollverksamhet och brottsbekämpning. I dag kan kamerabevakning användas på ett annat sätt än tidigare, vilket bl.a. hör ihop med teknikutvecklingen på området. Ett exempel på det är att vissa Schengenstater använder kamerabevakning av fordon och trafikflöden för att effektivisera polisiära åtgärder av olika slag. Uppgifter som samlas in genom bevakningen kan vara av stort värde inte bara i den egna staten, utan också i grannländerna.

Förutsättningarna för kamerabevakning styrs i dag av kamerabevakningslagen (2018:1200) och annan reglering av behandling av personuppgifter. Utredaren ska ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att kamerabevakning ska kunna användas för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelserätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden. Det kan t.ex. handla om ändringar som utökar möjligheterna att samla in, använda och lagra personuppgifter. Ett förslag om det ska utformas med hänsyn till EU:s dataskyddsreglering och utifrån en väl avvägd balans mellan effektivitets- och integritetsintressen.

För att Polismyndighetens förmåga på området ska säkerställas, ska utredaren också ta ställning till om det, som i vissa andra Schengenstater, bör införas särskilda regler för kontrollen av utlänningars vistelserätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden. Det kan t.ex. handla om att det i gränsnära områden eller på vissa platser inom sådana områden ska gälla särskilda förutsättningar för när vistelserätt får kontrolleras och för när tvångsmedel som kroppsvisitation och genomsökande av transportmedel får användas i brottsförebyggande syfte. Ett villkor för ett sådant förslag är att det finns ett operativt behov, föranlett av rörligheten över gränserna, som är tillräckligt

starkt för att motivera det ökade intrång som kan uppkomma. Ett förslag ska vara proportionerligt samt utformat med beaktande av grundläggande legalitetskrav och så att de åtgärder som kan vidtas inte blir att betrakta som för- täckt gränskontroll. Påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet ska vara så liten som möjligt.

Om utredaren bedömer att det är ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget, får utredaren ta upp och lämna förslag också i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredarens förslag får gälla även andra myndigheter än Polismyndigheten, i den utsträckning det är motiverat t.ex. med hänsyn till att de bedriver kamerabevakning eller deltar i Polismyndighetens verksamhet. Detta kan främst vara aktuellt när det gäller Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Utredaren ska alltså

- analysera vilket utrymme som EU:s gränskodex ger för polisiära åtgärder på nationell nivå,
- redogöra för relevanta förhållanden i ett urval av andra Schengenstater,
- kartlägga det svenska behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden,
- ta ställning till om det bör göras författningsändringar för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelserätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Utredaren ska också ha en dialog med och hämta in upplysningar från de myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 september 2021.

(Justitiedepartementet)