

Åtgärder i gränsnära områden



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
EFFEKTIVARE POLISIÄRA
ÅTGÄRDER I GRÄNSNÄRA OMRÅDEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:92

Åtgärder i gränsnära områden

*Betänkande av
Utredningen om effektivare polisiära åtgärder
i gränsnära områden*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:92

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0273-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0274-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 5 mars 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till om Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden (dir. 2020:23). Den 10 juni 2021 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden (dir. 2021:43).

Justitierådet Stefan Reimer förordnades som särskild utredare från och med den 5 mars 2020.

Till sakkunniga förordnades från och med den 17 april 2020 kansliråden Håkan Sellman och Oskar Jöberger samt rättssakkunnige Marcus Westman. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag advokaten Johanna Björkman, juristen Ida Forss, Polismyndigheten, verksjuristen Daniel Gottberg, Tullverket, polisinspektören Sofie Hogen, Polismyndigheten, verksjuristen Helen Johansson, Kustbevakningen, numera utvecklingschefen Eric Nordberg, Polismyndigheten och datarådet Agneta Runmarker, Integritetsskyddsmyndigheten. Den 2 november 2020 entledigades Marcus Westman som sakkunnig och samma dag förordnades i stället rättssakkunniga Carolina Wiger som sakkunnig.

Hovrättsassessorn Johanna Helevirta har varit sekreterare i utredningen sedan den 9 mars 2020.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Åtgärder i gränsnära områden* SOU 2021:92. Utredningens arbete har bedrivits i nära samråd mellan den särskilde utredaren och utredningens experter och sakkunniga. Deras bidrag med kunskap och erfarenheter inom aktuella rättsområden har varit mycket värdefullt. Experterna och de sakkunniga har ställt sig bakom huvuddragen i utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form. Skilda uppfattningar beträffande enskilda förslag och bedömningar kan förekomma utan att detta har kommit till särskilt uttryck.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i november 2021

Stefan Reimer

/Johanna Helevirta

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	29
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till lag (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden	41
1.2 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	46
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	47
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	48
1.5 Förslag till förordning (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden	49
2 Utredningens uppdrag och arbete	51
2.1 Utredningens uppdrag.....	51
2.2 Utredningens arbete	52
2.3 Avgränsningar	53

Nuvarande reglering

3	Det EU-rättsliga samarbetet	57
3.1	Schengensamarbetet	57
3.2	Den fria personrörligheten och rörlighetsdirektivet.....	58
3.3	Kodexen om Schengengränserna eller EU:s gränskodex.....	59
3.3.1	Passage av yttre gräns	60
3.3.2	Passage av inre gräns	62
3.3.3	Tillfälligt återinförd gränskontroll.....	63
3.3.4	Särskilt om artikel 23 i EU:s gränskodex.....	64
3.3.5	EU-domstolens praxis	65
3.4	Tillfälligt återinförda gränskontroller inom Schengen och kommissionens rekommendationer om sådana gränskontroller	68
3.5	Kommissionens rekommendationer om proportionella poliskontroller och polissamarbete	69
3.6	Kompensatoriska åtgärder	71
4	Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter	73
4.1	Enskildas grundläggande fri- och rättigheter.....	73
4.2	Regeringsformen och allmänna principer	73
4.3	Europakonventionen.....	76
4.4	EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	80
5	Något om tvångsmedel	81
5.1	Inledning	81
5.2	Husrannsakan	82
5.2.1	Husrannsakan enligt rättegångsbalken	82
5.2.2	Husrannsakan enligt viss speciallagstiftning	84
5.3	Kroppsvisitation	85
5.3.1	Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken	85
5.3.2	Kroppsvisitation enligt viss speciallagstiftning	86

5.4	Beslag och elektroniska informationsbärare	87
5.5	Särskilt om tvångsmedel i underrättelseverksamhet	89
6	Polisens befogenheter enligt polislagen	95
6.1	Inledning.....	95
6.2	Bestämmelsen i 8 § polislagen	95
6.3	Användning av våld, omhändertaganden, avlägsnanden m.m.	96
6.4	Kroppsvsitation.....	97
6.5	Särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder	100
6.6	Särskilt om uppgifter från transportföretag	105
6.7	Särskilt om identitetskontroller	106
7	Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter	109
7.1	Tullverkets befogenheter.....	109
7.1.1	Befogenheter vid yttre gräns.....	109
7.1.2	Befogenheter vid inre gräns	112
7.1.3	Rätten att inhämta vissa passageraruppgifter.....	113
7.1.4	Punktskattekontroller	114
7.2	Kustbevakningens befogenheter	115
8	Personkontroll enligt utlänningslagen	119
8.1	Utlänningslagstiftningen	119
8.2	Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige	119
8.3	Gränskontroll och inre utlänningskontroll.....	123
8.3.1	In- och utresekontroll	123
8.3.2	Kontroll- och tvångsåtgärder vid in- och utresekontroll	124
8.3.3	Inre utlänningskontroll	128
8.3.4	Omhändertagande och förvar.....	133

9	Dataskyddsregleringen.....	135
9.1	Inledning.....	135
9.2	Allmänna principer för behandling av personuppgifter	136
9.3	Dataskyddsdirektivet	138
9.4	Brottsdatalagen	139
9.5	Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.....	151
9.6	Polisens brottsdatalag.....	151
9.7	Tullverkets brottsdatalag	157
9.8	Kustbevakningens brottsdatalag.....	159
9.9	Lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	160
9.10	Utlänningsdatalagen.....	162
9.11	Kamerabevakningslagen	163
9.12	Lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.....	166
10	Förhållanden i vissa andra Schengenländer	171
10.1	Vårt uppdrag	171
10.2	Danmark.....	172
10.3	Finland	176
10.4	Norge	180
10.5	Frankrike.....	184
10.6	Nederländerna	186
10.7	Tyskland.....	188

Kartläggningen

11 Behovsbeskrivning..... 193

- 11.1 Inledning..... 193
- 11.2 Verksamhetsbeskrivningar 194
 - 11.2.1 Polismyndigheten..... 194
 - 11.2.2 Tullverket..... 198
 - 11.2.3 Kustbevakningen 201
- 11.3 Myndigheternas behovsbeskrivningar 206
 - 11.3.1 Polismyndigheten..... 206
 - 11.3.2 Tullverket..... 223
 - 11.3.3 Kustbevakningen 226

12 Lägesbild..... 227

- 12.1 Inledning..... 227
- 12.2 Organiserad tillgreppsbrottslighet..... 229
- 12.3 Skjutningar, vapen m.m. 237
- 12.4 Narkotikabrottslighet..... 239
- 12.5 Människohandel, människosmuggling m.m..... 241
- 12.6 Terrorism..... 245
- 12.7 Resultatet och behovet av den återinförda kontrollen
vid inre gräns 246
- 12.8 Antalet asylsökande, av- och utvisningsbeslut samt
verkställighet 250

Utredningens överväganden

13 En ny lag för gränsnära områden 255

- 13.1 Det finns ett reformbehov 255
- 13.2 En ny lag för gränsnära områden 256

13.3	Den nya lagens benämning, innehåll och syfte samt förhållandet till annan lagstiftning	257
13.4	Särskilt om skillnaden mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning	260
13.5	Några avgränsningar	264
14	Gränsnära områden	267
14.1	Inledning	267
14.2	Gränsnära område – ett uttryck som inte definieras i gällande rätt	267
14.3	Vad som utgör ett gränsnära område bör bestämmas genom lag	270
14.4	Utgångspunkter för definitionen	274
14.5	Samma tillämpningsområden för alla befogenheter	278
14.6	Den närmare definitionen	280
14.7	En ventil	292
14.8	Åtgärder utanför det gränsnära området	297
14.9	En särskild reglering för tillfartsvägar	298
15	Överväganden rörande kamerabevakningslagen	301
15.1	Vårt uppdrag	301
15.2	Vissa förutsättningar för kamerabevakning	301
15.2.1	Grundläggande förutsättningar för kamerabevakning	301
15.2.2	Intresseavvägningen enligt 8 §	302
15.3	Tidigare överväganden rörande undantag från tillståndsplikten och kravet på intresseavvägning	306
15.4	Myndigheternas behov	309
15.4.1	Polismyndigheten	309
15.4.2	Tullverket	312
15.4.3	Kustbevakningen	313

15.5	Utredningens bedömning och överväganden.....	314
15.5.1	Utredningens bedömning av den nuvarande kamerabevakningslagen.....	314
15.5.2	Ett utökat undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning.....	317
15.5.3	Bör någon form av anmälnings- eller underrättelseskyldighet införas?.....	329
15.5.4	Andra strategiskt viktiga platser.....	337
15.5.5	Kamerabevakning inom verksamhet för att kontrollera vistelserätt.....	338
15.5.6	Upplysningskravet och undantag från denna (15 och 16 §§).....	339
15.5.7	Inget utökat undantag från upplysningskravet....	342
16	Utgångspunkter för överväganden rörande personuppgiftsbehandling	345
16.1	Allmänt om dataskyddsregleringens generella karaktär	345
16.2	Något om begreppen personuppgifter och personbevakning	349
16.3	Särskilt om längsta tid för behandling av personuppgifter...	352
16.4	Polisens kameraplattform.....	356
17	Överväganden rörande personuppgiftsbehandling.....	357
17.1	Vårt uppdrag.....	357
17.2	Myndigheternas behov	358
17.2.1	Polismyndigheten.....	358
17.2.2	Tullverket.....	364
17.3	Utredningens bedömningar och överväganden	366
17.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	366
17.3.2	Särskilda bestämmelser om bearbetning och lagring av obearbetat videomaterial bör inte införas	370
17.3.3	En specialreglering avseende behandling av fordonsuppgifter	385

17.3.4	En särskild bestämmelse om viss tid för behandling	393
17.3.5	Ytterligare särreglering behövs inte	398
17.3.6	Den lagtekniska lösningen och förhållandet till annan reglering	405
17.3.7	Den nya regleringen är förenlig med dataskyddsdirektivet och brottsdatalogen	406
18	Utgångspunkter för överväganden rörande kontroll- och tvångsåtgärder.....	409
18.1	Kontroller och terminologi.....	409
18.2	EU-rättsliga begränsningar	411
19	Överväganden rörande åtgärder för att kontrollera vistelserätt	421
19.1	Vårt uppdrag	421
19.2	Närmare om dagens reglering och tidigare reformförslag	422
19.2.1	Bestämmelsen i 9 kap. 9 §	422
19.2.2	Möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar	423
19.2.3	Tidigare reformförslag och uttalanden om räckvidden av bestämmelsen i 9 kap. 9 §	424
19.3	Myndigheternas behov	430
19.3.1	Polismyndigheten	430
19.3.2	Kustbevakningen.....	432
19.4	Utredningens bedömningar och överväganden.....	433
19.4.1	Räckvidden av 9 kap. 9 § utlänningslagen.....	433
19.4.2	Reformbehovet.....	436
19.4.3	Förutsättningarna för att kontrollera vistelserätt..	441
19.4.4	Ett förbud mot systematiska kontroller	448
19.4.5	Begränsningar i intensitet och omfattning	451
19.4.6	Eftersökande av pass och andra identitetshandlingar	455
19.4.7	Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar	463

19.4.8	Genomsökande av transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll	467
19.4.9	Stoppande av transportmedel	468
19.4.10	Förhållandet till 9 kap. utlänningslagen	471
19.4.11	Särskilt om integritetsfrågor m.m.	473
20	Överväganden rörande åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet	479
20.1	Vårt uppdrag.....	479
20.2	Tvångsmedel utanför förundersökningen	480
20.2.1	Tvångsmedel för brottsförebyggande syften är ovanligt.....	480
20.2.2	Tvångsmedel utanför förundersökning medför särskilda problem.....	481
20.3	Tidigare reformförslag.....	484
20.4	Myndigheternas behov	488
20.4.1	Polismyndigheten.....	488
20.4.2	Kustbevakningen	492
20.5	Utredningens bedömningar och överväganden	494
20.5.1	Reformbehovet	494
20.5.2	Kroppsvsitation och genomsökande av transportmedel	502
20.5.3	Stoppande av transportmedel	515
20.5.4	Förenligheten med EU-rätten	515
20.5.5	Befogenheterna ska endast tillkomma Polismyndigheten.....	518
20.5.6	Ingen biträdesmöjlighet	519
20.6	Myndigheternas samverkan.....	525

21	Dokumentationsskyldighet och verkställighet av kroppsvisitation	527
21.1	Inledning	527
21.2	Dokumentationsskyldighet	527
21.3	Verkställighet av kroppsvisitation	530
22	Förslagets påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet.....	533
23	Ikraftträdande	537
24	Konsekvensanalys	539
24.1	Inledning	539
24.2	Ekonomiska konsekvenser.....	540
24.2.1	Konsekvenser för staten	540
24.2.2	Konsekvenser för enskilda.....	554
24.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	555
24.4	Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen	556
25	Författningskommentar	559
25.1	Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.....	559
25.2	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	583
25.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	584
25.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	585

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:23	587
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:43	595

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att överväga om främst Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå förändringar av regel-systemet.

Syftet har varit att säkerställa svenska myndigheters förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i gränsnära områden, något som ytterst kan ha betydelse för det framtida behovet av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna, dvs. vid gränsen mellan Sverige och andra Schengenländer.

Problembild och inriktning

Sverige har sedan november 2015 haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna. Statistik visar att inresekontroller, som endast genomförs på vissa platser i landet, leder till ett relativt stort antal åtgärder, framför allt nekad inresa och avvisning. Vidare visar erfarenheterna att det sannolikt finns ett förhållandevis stort mörkertal gällande olovliga gränspassager in i landet. Samtidigt är gränsöverskridande brottslighet ett allvarligt problem som inte bara bidrar till ökad vålds-, narkotika- och tillgreppsbrottslighet inne i landet, utan också belastar samhället på andra sätt, t.ex. genom systematiskt missbruk av välfärdssystemet.

Som exempel kan nämnas att den organiserade tillgreppsbrottslighet som utförs av internationella brottsnätverk beräknas medföra stora kostnader för både enskilda och samhället då stöldgods till ett uppskattat värde om ca två miljarder kronor förs ut ur Sverige varje år. Även annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet förekommer i betydande utsträckning, t.ex. människohandel samt narkotika-

och vapenbrottslighet. Användning av illegal arbetskraft från andra länder är också ett alltmer uppmärksammat problem.

Det dödliga våldet har ökat i Sverige och består numera i stor utsträckning av skjutningar i den kriminella miljön. Narkotikamarknaden bedöms ha en stark koppling till den ökade våldsanvändningen. Det står klart att narkotika, liksom en stor del av de vapen som används, transporteras in i Sverige över gränsen.

Den enskildes förtroende för det allmännas förmåga att upprätthålla tryggheten i samhället bygger bl.a. på att det klarar av att förebygga, utreda och lagföra brott. Gränsen och de gränsnära områdena är strategiskt viktiga platser för arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten och också för att kontrollera personers vistelserätt. På sådana platser förekommer stora trafikflöden som också används av kriminella aktörer, bl.a. för att transportera illegala varor och stöldgods. Platserna är också nödvändiga att passera vid inresa i landet och därmed även intressanta i arbetet med att fånga upp irreguljär migration, däribland illegal arbetskraft. Möjligheten att upptäcka sådan brottslighet eller olovlig vistelse och att vidta effektiva åtgärder är därför som störst i dessa områden.

Återinförandet av gränskontroller vid den inre gränsen är avsett som en tillfällig åtgärd och medlemsländerna har av Europeiska kommissionen uppmanats att ge intensifierade polisiära åtgärder i gränsområdena företräde framför införd eller förlängd gränskontroll. I flera Schengenländer finns också särskilda regelverk för åtgärder i områden i anslutning till de inre gränserna.

Det är vår bedömning att det nu finns starka skäl att i Sverige ge främst Polismyndigheten särskilda befogenheter i gränsnära områden, för att möjliggöra ett intensifierat arbete där och på så sätt förbättra möjligheterna att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och kontrollera personers vistelserätt. Vi bedömer särskilt att möjligheterna att bedriva ett underrättelsebaserat arbete bör utvidgas. Vi lämnar mot den bakgrunden förslag som medför utökade möjligheter att använda kamerabevakning och en rätt att göra selektiva ingripanden för att förebygga brott och för att kontrollera vistelserätt.

Utredningens förslag fokuserar främst på Polismyndighetens befogenheter i gränsnära områden, men gäller även Tullverkets och Säkerhetspolisens användning av kamerabevakning i brottsbekämpningen samt Kustbevakningens befogenheter vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden.

Våra förslag

En ny lag för gränsnära områden

Den nya lagens geografiska tillämpningsområde

Vi föreslår att det ska införas en ny lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses i den nya lagen

- flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,
- hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,
- gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar,
- broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser,
- tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer, och
- andra platser som omfattas av en tidsbegränsad föreskrift som meddelats med stöd av en s.k. ventilbestämmelse i lagen.

De befogenheter som regleras i den nya lagen gäller i princip endast i de gränsnära områdena. Ett ingripande som påbörjas inom ett sådant område ska dock få fortsätta utanför området om den som det riktas mot lämnar området och ingripandet direkt fullföljs.

Lagens huvudsakliga innehåll och förhållandet till annan lagstiftning

Vi föreslår utökade befogenheter för Polismyndigheten i gränsnära områden i tre olika avseenden:

- utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och att behandla vissa uppgifter som samlats in genom kamerabevakning,
- utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana kontroller, samt

- utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte.

I vissa delar tillkommer befogenheterna även andra brottsbekämpande myndigheter än Polismyndigheten, nämligen Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

I syfte att göra regleringen lättillgänglig och överskådlig ska de nya befogenheterna samlas i en ny lag om gränsnära områden.

Lagen ska komplettera befintlig lagstiftning. Utöver den nya lagen, som enbart gäller i gränsnära områden, kommer alltså samma regelverk som gäller i landet i övrigt att vara tillämpligt. Lagen gäller således vid sidan av bl.a. polislagen (1984:387), rättegångsbalken och utlänningslagen (2005:716). I den mån lagens bestämmelser reglerar behandling av personuppgifter kompletterar den även övrig dataskyddsrättslig reglering.

Kamerabevakning och personuppgiftsbehandling

Teknikutvecklingen medför ständigt nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheternas arbetssätt. Det framstår som en självklar målsättning att göra det möjligt för myndigheterna att använda sig av kamerabevakning som ett verktyg för att kunna utföra ett effektivt arbete i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte.

Polismyndigheten, liksom andra brottsbekämpande myndigheter, har ett stort behov av information rörande både konkreta brott och brottslig verksamhet i allmänhet. Myndigheterna behöver i olika typer av sammanhang ha möjlighet att samla in, bearbeta, analysera och lagra uppgifter av olika slag, däribland personuppgifter. Detta sker huvudsakligen inom ramen för myndigheternas underrättelseverksamhet. En stor del av underrättelseverksamheten handlar om att analysera större informationsmängder i syfte att ta fram normalbilder och avvikelser och därigenom hitta mönster. Information som utvinns på detta sätt kan också vara av betydelse för den verksamhet som syftar till att kontrollera utlännings vinstelserätt.

Den dataskyddsrättsliga reglering som är tillämplig i den brottsbekämpande verksamheten ger redan i dag goda möjligheter att behandla personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Eftersom de gränsnära områdena är centrala platser för bekämpningen av

gränsöverskridande brottslighet och för kontrollen av utlänningars vistelserätt är en viss särreglering för områdena ändå motiverad.

Ett nytt undantag från kamerabevakningslagens krav på en dokumenterad intresseavvägning

Enligt den nuvarande regleringen i kamerabevakningslagen (2018:1200) ska Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen som huvudregel bedöma om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. En sådan bedömning ska göras innan kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde påbörjas och bedömningen ska dokumenteras. Från huvudregeln görs ett antal undantag, bl.a. för automatisk hastighetsövervakning och bevakning av flygplatsområden och vissa andra stations- eller hållplatsområden.

Det finns i dag ingen enhetlig reglering för de platser som enligt utredningens definition utgör gränsnära områden. I syfte att underlätta för myndigheterna och för att undvika tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem föreslår vi att de gränsnära områdena huvudsakligen ska regleras på ett och samma sätt.

Med hänsyn till de gränsnära områdenas strategiska betydelse för gränsöverskridande brottslig verksamhet och irreguljär migration bedömer vi att det finns ett mycket starkt objektiva intresse av kamerabevakning i dessa områden och att intresset väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade. Vi bedömer också att behovet av att kunna bedriva kamerabevakning i dessa områden kan förväntas vara konstant över tid. Vi föreslår därför att kravet på dokumenterad intresseavvägning tas bort för Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen i fråga om bevakning av gränsnära områden och av vissa tillfartsvägar till dessa områden. Som tillfartsvägar räknas allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område.

Förslaget förväntas underlätta och snabba på processen för myndigheterna att starta upp kamerabevakning och minska den administrativa bördan.

En specialreglering avseende behandling av fordonsuppgifter

Trafiken i de gränsnära områdena är en viktig informationskälla, bl.a. i arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Vår bedömning är att de brottsbekämpande myndigheterna har ett berättigat intresse av att samla in och på andra sätt behandla uppgifter om denna trafik med hjälp av modern kamerateknik. Användningen av tekniken är, enligt vår uppfattning, en förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt.

Något som kan vara särskilt användbart i gränsnära områden är kamerabevakning med tekniska verktyg för objektsigenkänning, t.ex. automatisk igenkänning av registrerings skyltar (ANPR, Automatic Number Plate Recognition). Sådan teknik används i dag av Tullverket som ett verktyg inom tullkontrollverksamheten, men också av Polismyndigheten inom ramen för trafikkontrollverksamheten. Bland de fordonsuppgifter som är av intresse i det polisiära arbetet finns inte bara registreringsnummer, utan även uppgifter om t.ex. fordonsmodell, färg eller registreringsland. Fordonsuppgifter, framför allt registreringsnummer, kan ibland hänföras till en fysisk person och uppgifterna utgör då personuppgifter. Behandlingen av uppgifterna styrs då av den dataskyddsrättsliga regleringen.

En central fråga när det kommer till behandling av personuppgifter inom underrättelseverksamheten är hur länge uppgifterna får behandlas. Det finns inget generellt svar på den frågan i dag utan svaret beror på omständigheterna, exempelvis vad som behandlas och för vilka ändamål. Som redan nämnts ger gällande regelverk goda möjligheter till behandling, däribland lagring, av personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Enligt vår bedömning av rättsläget bör videomaterial från gränsnära områden redan i dag i regel kunna lagras i obearbetat skick i upp till två månader för syften inom den brottsbekämpande verksamheten och längre än så när behandlingen sker för särskilda syften, exempelvis i ett underrättelseärende eller en brottsutredning.

När det gäller fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område anser vi dock att en något längre tids behandling av uppgifterna kan godtas. Det är fråga om uppgifter som endast indirekt kan härledas till en identifierbar person. Så länge uppgifterna inte omfattar identifierbara ansiktsbilder på förare eller passagerare utgör uppgifterna i regel inte heller känsliga personupp-

gifter. Vi föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse som innebär att uppgifter om fordon som har samlats in genom kamera-bevakning i ett gränsnära område, eller av anslutande tillfartsvägar, alltid får behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att de samlades in.

En förutsättning är att syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Bestämmelsen gäller även uppgift om tid och plats för fordonets passage av en kamera. Bestämmelsen gäller däremot aldrig uppgift i form av bild av en enskild som kan identifieras.

Bestämmelsen innebär att information om alla fordonspassager inom gränsnära områden kan samlas in och bearbetas eller analyseras. Bestämmelsen ger dock som framgått i sig ingen rätt att behandla uppgifter om identifierade enskilda individer.

Förslaget förväntas medföra bättre förutsättningar för myndigheterna att få underlag till underrättelsebaserade ingripanden, men kommer också utgöra ett effektivt verktyg i det brottsutredande arbetet.

Inre utlänningskontroller

En ny grund för inre utlänningskontroll

Dagens bestämmelser om inre utlänningskontroll, som finns i 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716), förutsätter att det finns grundad anledning att anta att en viss person saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Dessa förutsättningar är inte i första hand anpassade för en underrättelsebaserad kontrollverksamhet, även om profilbaserade kontroller kan ske i viss utsträckning.

I syfte att möjliggöra ett mer underrättelsestyrt arbete och fler selektiva kontroller föreslår vi att förutsättningarna för att utföra kontroll av utlänningars vistelserätt i gränsnära områden ska utvidgas genom att det införs en ny grund för sådana kontroller.

Vi föreslår att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska få göra inre utlänningskontroller i ett gränsnära område även när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

Kravet innebär att kontroller inte får ske helt slumpmässigt och inte heller vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden. I stället måste de grundas på faktiska omständigheter, t.ex. källinformation eller underrättelser, som visar att det typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk och därför finns ett behov av att genomföra kontroller. Det som möjliggörs är alltså kontroller som riktar sig mot en viss bestämd krets av personer. Om Polismyndigheten exempelvis utifrån tidigare kontrollverksamhet eller underrättelseuppgifter har kunskap om att det vid vissa tidpunkter på en viss plats förekommer irreguljär migration kan samtliga, eller en del av, de personer som passerar platsen vid den aktuella tidpunkten tas ut för genomförande kontroll med stöd av bestämmelsen. Lite förenklat kan sägas att det rör sig om bl.a. selektiva stickprovskontroller, dvs. stickprovskontroller som grundar sig på ett underlag eller en profil för selekteringen. Som exempel kan nämnas att vissa personer bland passagerarna på en ”riskflight” slumpvis väljs ut för en kontroll.

För att säkerställa förenligheten med EU-rätten och att kontrollerna inte får samma verkan som gränskontroller föreslår vi att det införs ett förbud mot systematiska kontroller. I vårt förslag till förordning med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden anges närmare föreskrifter som behövs för att förbudet ska upprätthållas.

En möjlighet att söka efter och omhänderta pass och andra identitetshandlingar

För att kontrollverksamheten i gränsnära områden ska bli effektiv föreslår vi att kontrollrätten ska åtföljas av nya befogenheter att söka efter och omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Sannolikheten för att personer bär med sig sådana handlingar i gränsnära områden är hög och därmed kan åtgärderna förväntas vara effektiva.

Vi föreslår att det i den nya lagen ska införas en bestämmelse som innebär att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Detta ska kunna få ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när utlänningen inte efterkommer en begäran att visa upp

pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här. Vi föreslår också att transportmedel ska få genomsökas under samma förutsättningar och för samma ändamål.

Vi föreslår vidare att Polismyndigheten eller Kustbevakningen ska få omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar för det fall det i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningsens identitet. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna i regel återlämnas till honom eller henne. Om utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det ska handlingarna också återlämnas.

En möjlighet att eftersöka personer som gömmer sig i transportmedel

För att säkerställa att kontrollverksamheten blir effektiv föreslår vi vidare att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att, i ett gränsnära område, genomsöka ett transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för en inre utlänningskontroll. Detta får inte göras helt slumpmässigt utan åtgärden måste grundas på exempelvis underrättelser som ger skäl att misstänka att personer vid en viss tidpunkt och viss plats reser in utan tillstånd, exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar eller andra transportmedel.

Sammantaget förväntas förslagen i denna del förbättra förutsättningarna att säkra efterlevnaden av reglerna om rätt till vistelse i landet och på sikt, tillsammans med övriga lämnade förslag, minska behovet av att ha gränskontroller vid den inre gränsen. Förslagen kan också antas bidra till snabbare och effektivare verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Ingripanden i brottsförebyggande syfte

I dag finns endast mycket begränsade möjligheter att vidta polisiära åtgärder i brottsförebyggande syfte. För användning av tvångsmedel krävs i regel i stället att det föreligger en misstanke om ett konkret

brott. Vi bedömer att det är viktigt att utvidga polisens möjligheter att göra brottsförebyggande ingripanden i gränsnära områden.

Vi föreslår att en polisman, i ett sådant område, ska få kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel under förutsättning att det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Det ska alltså vara fråga om brottslig verksamhet av det slag där själva rörelsen över gränsen utgör en central del av den brottsliga verksamheten eller brottsupplägget. Det ska också vara fråga om brottslig verksamhet av viss kvalificerad art. Det krävs dock inte att misstanken avser något konkret brott eller någon konkret gärningsman.

Att det ska finnas anledning att anta att åtgärden behövs innebär att åtgärder inte får vidtas helt slumpmässigt och inte heller enbart grundas på allmänna spekulationer eller antaganden. Åtgärderna måste alltid grundas på faktiska omständigheter som ger skäl för åtgärden, såsom källinformation, underrättelser eller tips från utländska myndigheter. Syftet är att möjliggöra att åtgärder kan företas i brottsspaningssyfte och att åtgärder bl.a. genom användandet av selektiva stickprovskontroller kan riktas mot ett urval av personer som tas ut, selekteras, utifrån en matchning mot en riskprofil eller annan välgrundad information som ger anledning till ingripandet.

Om Polismyndigheten exempelvis utifrån underrättelseuppgifter har kunskap om att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. organiserad tillgreppsbrottslighet, kan riktade insatser göras. Åtgärder kan vidtas mot samtliga, eller en del av, de fordon som passar in på den angivna profilen utan att en konkret brottsmisstanke kan riktas mot någon som kör eller är passagerare i vart och ett av fordonen.

Genom förslagen i denna del bedömer vi att polisens möjligheter att bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. utförelse av stöldgods, påtagligt kan förbättras.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Våra förslag syftar främst till att utvidga Polismyndighetens rättsliga befogenheter i fråga om brottsbekämpande åtgärder i gränsnära områden och i samband med inre utlänningskontroller i sådana områden. Förslagen påverkar i vissa avseenden även andra brottsbekämpande myndigheter.

Det är mycket svårt att uppskatta vilka kostnader för investeringar och personal som kan uppkomma för Polismyndigheten, om de föreslagna nya befogenheterna utnyttjas fullt ut. Det är emellertid klart att det kommer att krävas tillskott av personal och betydande investeringar i ny kamerautrustning och annan teknisk utrustning om förslagen ska få avsedd effekt. I det sammanhanget måste emellertid också framhållas att det rör sig om kostnadsökningar och investeringar över tid, vilket innebär att kostnaderna uppkommer successivt i ett uppbyggnadsskede under ett antal år. Förslagen bedöms alltså medföra behov av att betydande ekonomiska tillskott tillförs Polismyndigheten eller av att det vidtas betydande omprioriteringar inom ram.

Även för Tullverket (utökade möjligheter till kamerabevakning) och Integritetsskyddsmyndigheten (ökade kostnader för tillsyn) kan förslagen medföra kostnader som kan kräva antingen omprioriteringar inom ram eller särskilda ekonomiska tillskott.

I viss utsträckning kan det emellertid förväntas att de nya investeringar som krävs kan samordnas mellan de berörda brottsbekämpande myndigheterna.

Utredningens förslag förväntas inte innebära några kostnadsökningar för andra myndigheter som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Ikraftträdande

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Summary

The task

The Inquiry's task has been to consider whether primarily the Swedish Police Authority has sufficiently effective tools in borderline areas and, if such is not deemed to be the case, to propose changes to the regulations.

The aim has been to ensure the ability of Swedish authorities to control the right of stay of aliens and to combat crime in borderline areas, something which ultimately may be of significance as regards future needs to have temporarily reintroduced border controls at the internal borders, i.e. the border between Sweden and other Schengen countries.

Problems and focus

Since November 2015, Sweden has had temporarily reintroduced border controls at the internal borders. Statistics show that controls on travel into Sweden, which are only carried out at certain places in the country, lead to a relatively large number of measures, primarily denied entry and expulsion. In addition, experience shows that there are probably a relatively large number of undetected unlawful border passages into the country. At the same time, cross-border crime is a serious problem that contributes not only to increased criminality involving violence, narcotics and theft within the country, but also imposes on society in other ways, e.g. through systematic abuse of the welfare system.

As an example, it can be mentioned that organised crime involving theft as carried out by international criminal networks is estimated to result in major costs for both individuals and society, with stolen goods with an estimated value of approximately SEK 2 billion being

taken out of Sweden every year. Other serious cross-border criminality also occurs to a significant extent, for example, human trafficking as well as narcotics and weapons crimes. The use of illegal workers from other countries is also an increasingly noted problem.

Lethal violence has increased in Sweden and currently largely comprises shootings among criminals. The narcotics market is considered to be strongly connected to the increased use of violence. It is clear that narcotics, as well as a large portion of the weapons used, are transported into Sweden across the border.

The confidence of the individual in the ability of government authorities to maintain security in society is based, among other things, on its success in preventing, investigating and prosecuting crimes. The border and the borderline areas constitute strategically important places for the work of combatting cross-border crime and also controlling the right of stay of individuals. In such places there are large flows of traffic which are also used by criminals, among other things to transport illegal goods and stolen property. It is also necessary to pass through these places when entering the country and thus they are also of interest in the work of catching irregular migration, including illegal workers. Thus, it is in these areas that there is the greatest possibility to discover such criminality or unlawful stays and to take effective measures.

The reintroduction of border controls at the internal border is intended as a temporary measure and Member States have been encouraged by the European Commission to give precedence to intensified police measures in border areas over introduced or extended border controls. In several Schengen countries there are also special regulations for measures in areas close to the internal borders.

It is our assessment that there are now strong reasons to give, primarily, the Swedish Police Authority special powers in borderline areas, to facilitate intensified activities there and thereby improve the possibilities to combat cross-border crime and control the right of stay of individuals. We make the assessment, in particular, that possibilities to conduct intelligence-based activities should be extended. In light of the aforesaid, we provide proposals which will result in increased possibilities to use video surveillance and a right to make selective interventions in order to prevent crime and to control the right of stay.

The Inquiry's proposals focus primarily on the powers of the Swedish Police Authority in borderline areas, but apply also to the use of video surveillance by Swedish Customs and the Swedish Security Service in combatting crime as well as the Swedish Coastguard's powers in conjunction with internal control of aliens in borderline areas.

Our proposals

A new law for borderline areas

The geographic scope of the new law

We propose that a new law be enacted containing special provisions regarding police powers in borderline areas. In the new Act, 'borderline areas' means

- airports for commercial traffic to abroad and areas in the vicinity of such airports,
- ports for commercial goods and passenger traffic to abroad and areas in the vicinity of such ports,
- border crossings that comprise a public road to abroad and areas in the vicinity of such border crossings,
- bridges and other similar permanent connections to abroad and areas in the vicinity of such connections,
- train stations for traffic directly to abroad and areas in the vicinity of such stations, and
- other places that are subject to a time-restricted regulation issued pursuant to a so-called valve provision in the Act.

The powers regulated in the new Act apply in principle only in the borderline areas. Intervention which begins within such an area may, however, continue outside the area if the person against whom it is taken leaves the area and the intervention is proceeded immediately.

The main provisions of the Act and its relation to other legislation

We propose granting enhanced powers to the Swedish Police Authority in borderline areas in three different respects:

- expanded possibilities to engage in video surveillance and the processing of certain information collected in connection with video surveillance,
- expanded possibilities to carry out internal controls of aliens and new powers linked to such controls, and
- expanded powers to intervene in order to prevent crimes.

In certain respects, additional powers will be awarded also to other law enforcement authorities than the Swedish Police Authority, namely the Swedish Coastguard, the Swedish Security Service, and Swedish Customs.

With the aim of making the regulations easily available and comprehensible, the new powers should be contained in a new Act regarding borderline areas.

The Act will complement existing legislation. In addition to the new Act, which only applies in borderline areas, the same regulations will be applicable as apply in the rest of the country. Thus, the Act will apply alongside the Police Act (1984:387), the Code of Judicial Procedure, and the Aliens Act (2005:716). Insofar as the provisions of the Act regulate the processing of personal data, it will also supplement other data protection law regulations.

Video surveillance and personal data processing

Technical developments are constantly giving rise to new possibilities for the work methods of law enforcement authorities. It appears to be an obvious objective to make it possible for the authorities to use video surveillance as a tool in order to perform work effectively in preventing crime and creating security.

The Swedish Police Authority, similarly to other law enforcement authorities, has a great need for information concerning both specific crimes and criminal activity in general. The authorities need, in different contexts, to have the possibility to collect, process, analyse and store different types of data, including personal data. This takes place

primarily within the scope of the authorities' intelligence activities. A large part of intelligence activities deals with analysing large volumes of information with the aim of identifying normal circumstances and deviations therefrom and thereby identifying patterns. Information which is extracted in this way can also be of importance for activity which is aimed at controlling the right of stay of aliens.

Already today, the data protection law regulations that are applicable to law enforcement activities provide good possibilities for processing personal data that is collected through video surveillance. Since the borderline areas constitute key locations for combatting cross-border criminality and for controlling the right of stay of aliens, certain special regulations are nevertheless justified in these areas.

A new exception from the requirement set forth in Sweden's Video Surveillance Act regarding a documented balancing of interests

According to the current rules in Sweden's Video Surveillance Act (2018:1200), the Swedish Police Authority, Swedish Customs, the Swedish Coastguard and the Swedish Security Service must, as a main rule, assess whether the interest in monitoring outweighs the interest of the individual in not being monitored. Such an assessment must be made before video surveillance begins at a place to which the public has access and the assessment must be documented. There are a number of exceptions to the main rule, among other things for automated speed monitoring and monitoring of airport areas and other station areas or stop areas.

There is currently no uniform regulation regarding the places which, according to the Inquiry's definition, constitute borderline areas. With the aim of facilitating the work of the authorities and avoiding application difficulties and delineation problems, we propose that the borderline areas primarily be regulated in a single way.

Bearing in mind the strategic importance of the borderline areas for cross-border criminal activity and irregular migration, we find that there is a very strong objective interest in video surveillance in these areas, with that interest outweighing an individual's interest in not being monitored. We also make the assessment that the need to be able to conduct video surveillance in these areas can be expected to remain constant over time. We therefore propose that the requirement of a documented balancing of interests be removed as regards

the Swedish Police Authority, Swedish Customs, the Swedish Coastguard and the Swedish Security Service on the question of monitoring of borderline areas and of certain access roads to these areas. Access roads include public roads, or private roads which connect to bridges or other similar permanent connections with abroad, within 20 km from a borderline area.

The proposal is expected to simplify and accelerate the process for the authorities of commencing video surveillance and reducing the administrative burden.

Special regulation regarding processing of vehicle information

Traffic in the borderline areas constitutes an important source of information, among other things in the work of combatting cross-border criminality. It is our assessment that the law enforcement authorities have a legitimate interest in collecting and in otherwise processing data regarding this traffic with the help of modern camera technology. The use of technology is, in our opinion, a prerequisite for the work being conducted efficiently.

Video surveillance with technical tools for object recognition, e.g. automatic number plate recognition (ANPR) is a factor which may be particularly useful in borderline areas. Such technology is currently used by Swedish Customs as a tool within customs activities, but also by the Swedish Police Authority within the scope of traffic control activities. Vehicle data of interest in the police work includes not only registration numbers but also data regarding, e.g. vehicle model, colour or country of registration. Vehicle data, particularly registration numbers, can sometimes be related to natural persons and in such case the data constitutes personal data. The processing of data is then governed by the data protection law regulations.

The key issue when it comes to the processing of personal data within intelligence activities is for how long the information may be processed. There is currently no general answer to the question and the answer depends on the circumstances, for example what is processed and for which purposes. As already mentioned, the current regulations provide good possibilities for processing, including storage of personal data which is gathered through video surveillance. In accordance with our view regarding the legal situation, video mate-

rial from borderline areas might already today be stored in unprocessed condition for (in general) up to two months for purposes within law enforcement activities, and even longer when the processing takes place for particular reasons, for example in an intelligence matter or in a criminal investigation.

However, with respect to vehicle details that are collected through video surveillance in a borderline area, we believe that a somewhat longer time for processing of the data can be accepted. It's a question of data which can be traced to an identifiable person only indirectly. As long as the information does not include identifiable facial images of drivers or passengers, generally speaking the information also does not constitute sensitive personal data. Therefore, we propose that a special provision be introduced entailing that data regarding vehicles which has been collected through video surveillance in a borderline area, or from connecting access roads, may always be processed by the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service or Swedish Customs for six months after it was collected.

A prerequisite is that the purpose of the processing is to prevent, obstruct or discover criminal activity or to investigate or prosecute a crime. The provision also applies to information regarding time and place for the vehicle's passage of a camera. On the other hand, the provision never applies to data in the form of images of an individual who can be identified.

The provision entails that information regarding all vehicles passing a borderline area can be collected and processed or analysed. However, the provision per se does not grant any entitlement to process data regarding identified individuals.

The proposal is expected to result in improved conditions for the authorities to obtain supporting evidence for intelligence-based interventions, but it will also constitute an effective tool in criminal investigation work.

Internal control of aliens

A new basis for internal controls of aliens

The current provisions governing internal control of aliens, which are set forth in Chapter 9, section 9 of the Aliens Act (2005:716), presuppose that there is a justified reason to assume that a certain person

has no right to stay in Sweden or that there is otherwise a specific reason to conduct a control. These assumptions are not primarily adapted to intelligence-based control activities, even if profile-based controls may take place to a certain extent.

With the aim of facilitating more intelligence-based activities and more selective controls, we propose that the conditions for performing controls regarding the rights of aliens to stay be expanded in borderline areas through the introduction of a new basis for such controls.

We propose that the Swedish Police Authority and the Swedish Coastguard may conduct internal control of aliens in a borderline area also when there is reason to assume that the control is needed in order to prevent, obstruct or discover that aliens are staying in Sweden unlawfully.

The requirement means that controls may not be conducted entirely randomly or undertaken based on general speculations or assumptions. Instead they must be based on actual circumstances, e.g. source information or intelligence which shows that, typically speaking, there is an enhanced risk of a stay in violation of applicable regulations and therefore there is a need to conduct controls. Thus, what are facilitated are controls which are focused on a particular determined group of individuals. If, for example, the Swedish Police Authority has knowledge, based on previous controls or intelligence information that irregular migration takes place at certain times at a particular place, all or some of the persons who pass through the place at the time in question may be taken out for the conduct of controls pursuant to the provision. Somewhat simply, it might be said that it involves, among other things, selective spot-checks, i.e. selective spot-checks that are based on a material or a profile for the selection. As an example, it can be mentioned that certain persons among the passengers on a "risk flight" may be selected randomly to be controlled.

In order to establish compatibility with EU law and to ensure that the controls do not have the same effect as border controls, we propose that a prohibition be introduced against systematic controls. In our proposal for a regulation with special provisions regarding police powers in borderline areas, detailed provisions are stated that are needed in order for the prohibition to be maintained.

A possibility to search for and seize passports and other identification documents

In order for controls in borderline areas to be effective, we propose that the right to control be accompanied by new powers to search for and seize passports and other identification documents. There is a great likelihood that persons carry such documents with them in borderline areas and thus the measures are expected to be effective.

We propose that the new Act should include a provision whereby a police officer or a coastguard official is entitled to body search an alien for a passport or other identification documents in connection with an internal control of aliens in a borderline area. It should be possible to carry this out to the extent needed in order to establish the alien's identity and right to stay in Sweden, when the alien fails to comply with a request to present a passport or other documents which show his or her identity and the right to stay here. We also propose that means of transport may be searched under the same conditions and the same purposes.

We further propose that the Swedish Police Authority or the Swedish Coastguard may seize an alien's passport or other identification documents in the event that, in connection with an internal control of aliens in a borderline area, it cannot be established that the alien is entitled to stay in Sweden or if there is uncertainty concerning the alien's identity. If it subsequently emerges that the alien has a residence permit or is entitled to stay in Sweden for another reason than that he or she has applied for a residence permit, the documents should generally be returned to him or her. If the alien receives a permit to stay in Sweden or leaves the country, the documents shall also be returned.

Possibility to search for individuals who are hiding in means of transport

In order to ensure that controls become effective, we also propose that a police officer or coastguard official shall be entitled, in a borderline area, to conduct searches of means of transport to search for individuals who may be the subject of an internal control of aliens. This may not be carried out arbitrarily, but rather the measure must be based on, for example, intelligence which provides reason to suspect

that, at a particular time and a particular place, persons without a permit are travelling into Sweden, hidden in enclosed spaces in cars or other means of transport.

Taken together, the proposals in this regard are expected to improve the conditions for ensuring compliance with the rules regarding the right to stay in Sweden and, in the long term, together with other presented proposals, will reduce the need to conduct border controls at the internal border. The proposals may also be assumed to contribute to more rapid and effective execution of decisions regarding rejection or expulsion.

Intervention for crime-prevention purposes

At present there are only very limited possibilities to take police measures for crime-prevention purposes. Generally speaking, the use of mandatory measures requires that there must be a suspicion of a specific crime. We make the assessment that it is important to expand the police's possibilities to conduct crime-prevention interventions in borderline areas.

We propose that in such an area a police officer shall be empowered to body search individuals and conduct searches of means of transport, provided that there is reason to assume that such is needed to prevent, obstruct or discover cross-border criminal activity which involves offences for which more than one year's imprisonment is prescribed.

It therefore must involve criminal activity of the type where the actual cross-border movement constitutes a key element of the criminal activity or the criminal structure. It must also be a question of criminal activity of a certain advanced nature. However, no suspicion of any specific offence or any specific perpetrator is required.

The requirement that there must be reason to assume that measures are needed means that measures may not be taken simply arbitrarily, nor based solely on general speculations or assumptions. The measures must always be based on actual circumstances which provide reasons for the measures, such as source information, intelligence or tips from foreign authorities. The purpose is to enable measures to be taken for the purpose of policiary reconnaissance and, among other things, to enable measures through selective spot-checks to be

focused on a selection of individuals who are taken out, selected, based on matching against a risk profile or other well-based information which provides reason for the intervention.

If, for example, the Swedish Police Authority has knowledge, based on intelligence information, that vans registered in a particular country that pass the border at a particular place have been used to a large extent in cross-border criminal activity, e.g. organised theft, focused measures can be taken. Measures may be taken against all or a number of the vehicles that fit the stated profile without a concrete suspicion of criminality being focused on any person who drives or is a passenger in any of the vehicles.

We make the assessment that, through the proposals in this regard, the police's opportunities to combat serious cross-border criminal activity, e.g. export of stolen goods, can be significantly improved.

Economic consequences of the proposals

Our proposals are aimed primarily at expanding the legal powers of the Swedish Police Authority regarding measures to combat crime in borderline areas and in connection with internal controls of aliens in such areas. The proposals affect also other law enforcement authorities in certain respects.

It is very difficult to estimate what costs for investments and personnel might be incurred by the Swedish Police Authority if the proposed new powers are utilised in full. It is, however, clear that additional personnel and significant investments in new video surveillance equipment and other technical equipment will be required if the proposals are to have the intended effect. However, in this context it must also be emphasised that it is a question of cost increases and investments over time, which will involve costs being incurred gradually in a development phase for a number of years. Accordingly, the proposals are deemed to result in a need for significant economic contributions being made to the Swedish Police Authority or that significant changes are made in priorities within the funding framework.

Also as regards Swedish Customs (increased possibilities for video surveillance) and the Swedish Authority for Privacy Protection (increased costs regarding supervision), the proposals may lead to costs

which may demand either changes in priorities within the funding framework or special financial contributions.

To a certain extent, however, it might be expected that the new investments that are required may be coordinated between the relevant law enforcement authorities.

The Inquiry's proposals are not expected to entail any cost increases for other authorities that cannot be financed within the scope of existing funding.

Entry into force

We propose that the legislative amendments enter into force on 1 July 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder i gränsnära områden samt om behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning i eller i anslutning till sådana områden.

2 § Med gränsnära områden avses i denna lag

1. flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,

2. hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,

3. gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar,

4. broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser,

5. tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer, och

6. platser som omfattas av en föreskrift enligt 3 §.

Med gränsöverskridande brottslig verksamhet avses i denna lag brottslig verksamhet som har koppling till fler länder än Sverige.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en viss plats, som är jämförbar med en sådan plats som avses i 2 § första stycket 1–5, ska anses utgöra ett gränsnära område vid tillämpningen av denna lag.

En föreskrift enligt första stycket får endast meddelas om det är av särskild vikt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet, eller

2. förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

Föreskriften ska gälla för en viss tid, högst sex månader. Föreskriften får förlängas med högst sex månader i taget.

Ingripanden i gränsnära områden

Åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

4 § En polisman får, i den uträkning det är nödvändigt, i ett gränsnära område kroppsvisitera en person när det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

5 § En polisman får, i den uträkning det är nödvändigt, i ett gränsnära område genomsöka ett transportmedel när det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Åtgärder för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige

6 § I 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman eller kustbevakningstjänsteman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

För en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen i ett gränsnära område gäller 7–14 §§ i denna lag utöver det som föreskrivs i utlänningslagen.

7 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får vidta kontroll även när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Kontrollerna får inte genomföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

8 § Om utlänningen inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes rätt att uppehålla sig i Sverige får en polisman eller kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning det är nödvändigt, kroppsvisitera utlänningen för att söka efter sådana handlingar och ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige. Under samma förutsättningar och för samma ändamål får även ett transportmedel genomsökas.

9 § Om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om det inte fortfarande råder oklarhet om identiteten. Om utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det ska handlingarna också återlämnas.

10 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får, i den utsträckning det är nödvändigt, även genomsöka ett transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

11 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får stoppa ett transportmedel för att genomföra en kontroll eller för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

Gemensamma bestämmelser

12 § Bestämmelserna i 4–11 §§ får tillämpas även utanför ett gränsnära område, om en person lämnar området innan ett ingripande har slutförts. Detta gäller dock endast om ingripandet direkt fullföljs.

13 § Kroppsvisitation enligt denna lag får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation av en enskild får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra personer än personer av samma kön som den som ska visiteras, läkare eller legitimerade sjuksköterskor, förutom i de fall en visitation innebär att enbart ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Om en visitation enligt 8 § innebär att enbart utlänningens tillhörigheter undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

14 § Protokoll ska föras över ingripanden enligt 4, 5 och 8–11 §§ denna lag. Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet, samt
6. vad som i övrigt har framkommit vid ingripandet.

Protokoll ska även föras över kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område. Av protokollet ska grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen samt vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen framgå.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i första stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i övrigt

den som är att anse som förman vid ingripandet eller annars den som utfört åtgärden.

Behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning

15 § Bestämmelser om förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning finns i kamerabevakningslagen (2018:1200).

16 § Uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett gränsnära område, får alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Samma sak gäller för uppgifter om tid och plats för ett fordon's passage av en kamera.

Första stycket gäller inte uppgifter i form av bild av en enskild.

Rätt att meddela föreskrifter

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om åtgärder enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Härigenom föreskrivs att 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 c §

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, *och*

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, *och*

3. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i områden som avses i 2 § första stycket 1–5 lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett sådant område.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 §

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

3. lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

3. lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till förordning (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som ansluter till lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

2 § Kontroller med stöd av 7 § första stycket lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden får utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område.

När det gäller reguljär flyg-, tåg- eller sjötrafik gäller i stället för första stycket att kontroller får utföras vid högst hälften av det totala antalet planerade ankomster och avgångar per månad på en viss linje eller sträcka.

3 § Polismyndigheten får, efter att ha hört Kustbevakningen, meddela ytterligare föreskrifter om tillämpningen av 7 § andra stycket lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

4 § Polismyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i 3 § lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven (se bilaga 1) är utredningens övergripande uppdrag att 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. I uppdraget ingår bl.a. att

- analysera vilket utrymme 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 sådana områden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt direktiven ska utredningen särskilt överväga 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 anges att det t.ex. kan 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.

Utredningen ska också särskilt överväga 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 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 anges vara 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 förtäckt gränskontroll. En annan övergripande utgångspunkt som anges i direktiven är att påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet ska vara så liten som möjligt.

Utredningen får ta upp och lämna förslag också i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget, om detta framstår som ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget.

Utredningens förslag får också 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 enligt direktiven främst vara aktuellt när det gäller Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft såväl ett flertal sammanträden som mer informella kontakter med experterna och de sakkunniga som varit förordnade i utredningen. Vid ett tillfälle har utredningen haft ett särskilt möte med företrädare för Polismyndigheten rörande frågor om kamerabevakning. Utredningen har vidare haft tillgång till skriftligt material framtaget inom Polismyndigheten och Tullverket rörande bl.a. statistik och lägesrapporter.

Utredningen har inhämtat upplysningar om förhållandena i Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna och Tyskland.

Detta har skett genom att ett frågeunderlag har skickats via de svenska ambassaderna till ansvariga myndigheter i respektive land. På grund av covid-19-pandemin har studiebesök eller studieresor inte kunnat genomföras som planerat.

Säkerhetspolisen har underhand fått tillfälle att lämna synpunkter på delar av våra överväganden och förslag.

Utredningen har haft ett möte med Svensk försäkring, försäkringsföretagens branschorganisation, som på eget initiativ lämnat synpunkter på behovet av insatser i gränsnära områden.

2.3 Avgränsningar

Det finns inledningsvis anledning att beröra några avgränsningar av utredningens arbete.

Utredningens kartläggning av behoven och eventuella framtida förslag ska enligt direktiven ta sikte på förhållandena i gränsnära områden. Utredningen har tolkat uppdraget så att fokus ska vara på dessa områden och inte t.ex. på hur den inre utlänningskontrollen ska kunna effektiviseras eller hur kontrollåtgärder i brottsförebyggande syfte ska få vidtas i hela landet, även om sådana åtgärder skulle kunna få verkningar även för verksamheten i och i närheten av gränsen. Framför allt Polismyndigheten har vid flera tillfällen framfört att den gränsöverskridande brottsliga verksamheten inte enbart kan bekämpas genom åtgärder i gränsnära områden och att det är av vikt att rätt verktyg finns i hela verksamheten. Med hänsyn till uppdragets ramar är våra förslag dock begränsade till att avse åtgärder i eller i mycket nära anslutning till gränsnära områden.

I direktiven anges att syftet med att tillse att Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden är att säkerställa vår förmåga att dels kontrollera utlänningars vistelse rätt, dels bekämpa brott i sådana områden. Vad gäller den brottsbekämpande delen har direktiven uppfattats så att det relevanta området är polisens (eller andra myndigheters) befogenheter utanför förundersökning. Härmed avses främst underrättelseverksamheten. Utredningen har därför inte gjort några överväganden rörande exempelvis rättegångsbalkens regler.

Det internationella och gränsöverskridande polisiära samarbetet är av stor vikt i arbetet mot den organiserade internationella krimi-

naliteten. Hur detta samarbete kan förbättras och stärkas i syfte att underlätta eller möjliggöra bättre kontrollverksamhet i gränsnära områden, eller ersätta inre gränskontroller, har dock inte behandlats av denna utredning.

Nuvarande reglering

3 Det EU-rättsliga samarbetet

3.1 Schengensamarbetet

Den fria personrörligheten är en av grundstenarna i EU:s regelverk för den inre marknaden. Trots det tog det tid innan kontrollen av personer vid de inre gränserna började avskaffas. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna 1985 ett mellanstatligt avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet ingicks i gränsorten Schengen i Luxemburg och kom därför att benämnas Schengenavtalet. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet¹, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samsamarbetsåtgärder. Tillämpningskonventionen, eller den s.k. Schengenkonventionen, var den rättsakt som då innehöll de viktigaste reglerna för samarbetet. Schengenkonventionen började tillämpas 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till Schengenavtalet. Därefter anslöt sig flera medlemsstater, däribland Sverige som deltar operativt sedan den 25 mars 2001. Särskilda förklaringar har gjorts av de nordiska länderna i samband med anslutningen till Schengensamarbetet i syfte att bevara den nordiska passfriheten.

Genom Amsterdamfördraget införlivades Schengensamarbetet i EU genom att det i ett särskilt protokoll till fördraget medgavs att de dåvarande Schengenstaterna fortsatte sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. På samma sätt hanteras frågan i ett protokoll (nr 19) till det nu gällande fördraget

¹ Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna.

om Europeiska unionens funktionssätt, även kallat funktionsfördraget. Den tidigare nämnda tillämpningskonventionen har numera i vissa delar upphävts och ersatts av andra rättsakter, bl.a. EU:s gränskodex (se om denna nedan).

Huvudsyftet med Schengensystemet är att upphäva gränskontrollerna för personer mellan de anslutande länderna, dvs. de inre gränskontrollerna, men också att införa kompensatoriska åtgärder, bl.a. i form av rättsligt och polisiärt samarbete länderna emellan.

I funktionsfördraget, finns en egen avdelning (V) som samlar bestämmelser rörande rättssamarbetet inom EU. Bestämmelserna syftar ytterst till att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna (artikel 67). Bestämmelser som närmare rör gränskontroll, invandring och asyl finns i artikel 77–80 i funktionsfördraget. Bestämmelser om det straffrättsliga och polisiära samarbetet finns främst i artikel 82–88.

Schengenländerna utgörs i dag av Belgien, Danmark, Finland, Estland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Spanien, Slovenien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.² Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz, som inte är medlemmar i EU, är anslutna till Schengensystemet genom specialavtal.

3.2 Den fria personrörligheten och rörlighetsdirektivet

Den inre marknaden, som bl.a. kännetecknas av avskaffande av handelshinder och fri rörlighet inom hela unionen för varor, tjänster, personer och kapital är alltså en av de mest grundläggande och centrala delarna av EU. Den fria rörligheten för unionsmedborgare följer redan av fördragsverket och grundläggande rättsprinciper. Här kan särskilt nämnas artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen som påbjuder avskaffandet av hinder mot den fria rörligheten för personer, och ovan nämnda artikel 67 i funktionsfördraget där det stadgas att unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna. Rätten till fri personrörlighet förtydligas också

² Countries, European Union https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#members-of-the-schengen-border-free-area. Hämtat 2021-10-18.

genom sekundärrätten där det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG)³ är av central betydelse för den fria personrörligheten.

Av rörlighetsdirektivet följer att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett deras medborgarskap, ska ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader, utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6.1). Innehav av pass är ett krav för sådana familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare (artikel 6.2).

Närmare bestämmelser om bl.a. under vilka förutsättningar och hur länge uppehållsrätten gäller och vad som krävs för att den ska bestå finns i direktivet. I direktivet anges även under vilka förutsättningar den fria rörligheten får begränsas, t.ex. med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet och hälsa.

3.3 Kodexen om Schengengränserna eller EU:s gränskodex

I syfte att uppnå målsättningen att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer och därmed slopad personkontroll har Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antagit förordningen (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer – även kallad kodexen om Schengen-gränserna eller EU:s gränskodex.

Av gränskodexen följer att de stater som deltar i Schengensamarbetet bara ska ha gränskontroll vid passage av de yttre gränserna, dvs. mot stater som står utanför samarbetet (artikel 1 och 22).

EU:s gränskodex innehåller ett gemensamt regelverk för passage av inre och yttre gränser inom Schengenområdet. Gränskodexen är direkt tillämplig i Sverige och kompletteras av nationella regler i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). De nationella bestämmelserna får dock inte avvika från eller reglera samma förhållande som gränskodexen. Vad de kompletterande svenska bestämmelserna innebär behandlas i avsnitt 8.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

I förordningen definieras vad som utgör en yttre respektive en inre gräns. Med *inre gränser* avses medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser, medlemsstaternas flygplatser för inrikesflyg samt medlemsstaternas kust-, flod- och insjöhamnar för reguljära inre färjeförbindelser (artikel 2.1). Med *yttre gränser* avses medlemsstaternas landgränser, inklusive flod- och insjögränser, sjögränser samt flygplatser och flod-, kust- och insjöhamnar, såvida de inte räknas som inre gränser (artikel 2.2).

Vidare definieras *gränskontroll* som ”verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i förordningen, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning” (artikel 2.10). Med *in- och utresekontroller* avses kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det (artikel 2.11).

I gränskodexen erinras om att bestämmelserna ska tillämpas utan att det påverkar rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten eller rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement (artikel 3).

3.3.1 Passage av yttre gräns

Med yttre gränser avses som sagt medlemsstaternas land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar, såvida de inte enligt gränskodexen räknas som inre gränser. Bestämmelser om passage av de yttre gränserna och om inresevillkor finns i avdelning II i förordningen (artikel 5–21). De yttre gränserna får som huvudregel passeras endast vid av behöriga myndigheter godkända gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider.

Inresevillkor för tredjelandsmedborgare finns angivna i förordningens artikel 6. Bland villkoren finns att personen ska vara innehavare av en giltig resehandling som ger denne rätt att passera gränsen, i förekommande fall även giltig visering och att personen ska kunna styrka syftet med vistelsen. Personen ska också ha tillräckliga medel för sitt planerade uppehälle och ska inte finnas registrerad i Schengens

informationssystem (SIS) i syfte att nekas inresa och inte heller anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser. En tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren för passage av yttre gräns ska nekas inresa. Bestämmelser om detta finns i artikel 14 i gränskodexen.

Alla personer ska underkastas en kontroll vid in- och utresa från Schengenområdet (artikel 8.2). Personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt unionsrätten underkastas dock en något mer begränsad kontroll bestående i huvudsak av identitetskontroll samt kontroll av giltighet av resehandlingen för gränspassage samt sökning i relevanta databaser, bl.a. SIS och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar. Verifiering ska också ske av att personen inte anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. Vid behov, t.ex. vid tvivel om en handlings äkthet, och om det är möjligt ska också biometriska kännetecken i pass och resehandlingar verifieras.

För tredjelandsmedborgare gäller en mer noggrann kontroll (artikel 8.3). Förutom den kontroll som gäller för alla ska denna, vid inresa, bl.a. omfatta kontroll av att inresevillkoren uppfylls, kontroll av att resehandlingen åtföljs av den visering eller det uppehållstillstånd som kan krävas och kontroll av att personen inte redan har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse på medlemsstaternas territorium. Även kontroll av syftet med den planerade vistelsen och kontroll av att personen har tillräckliga medel för sitt uppehälle för den planerade vistelsens längd m.m. ska ske.

Även vid utresa görs kontroller av samtliga personer i syfte att fånga upp exempelvis efterlysta personer och stulna eller ogiltiga handlingar samt att kontrollera att personen inte överskridit den tillåtna tiden för vistelse.

Kontrollerna vid in- och utresa får också omfatta transportmedel och föremål som medförs av personer vid gränspassagen. Vid all kroppsvisitering och genomsökning ska den berörda medlemsstatens nationella rätt tillämpas (artikel 8.1).

Gränskontroller ska genomföras av gränskontrolltjänstemän i enlighet med bestämmelserna i EU:s gränskodex och nationell rätt.

I gränskodexen anges särskilt att vid utförandet av gränskontrollen ska den befogenhet att inleda brottsutredningar som genom natio-

nell rätt tilldelats gränskontrolltjänstemän och som ligger utanför förordningens tillämpningsområde inte påverkas (artikel 16.1 andra stycket).

EU:s gränskodex innehåller också anvisningar för gränsövervakning, dvs. övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta öppettiderna och övervakningen av gränser mellan gränsövergångsställen. Bestämmelserna finns i artikel 13. Det huvudsakliga syftet med gränsövervakningen är att förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt. En person som har passerat en gräns på olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium ska gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Gränsövervakningen ska utföras genom användande av stationära eller rörliga enheter och kan även utföras med hjälp av tekniska och elektroniska hjälpmedel. Den ska vidare utföras på ett sätt som hindrar och avskräcker personer från att kringgå kontrollerna vid gränsövergångsställena. Övervakningen mellan gränsövergångsställena ska utföras på ett sätt vad gäller tider och intervall att det alltid innebär en risk för upptäckt att obehörigt passera gränsen.

Som synes innehåller personkontrollen vid de yttre gränserna ett stort mått av brottsförebyggande element.

3.3.2 Passage av inre gräns

Huvudregeln enligt gränskodexen är att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet (artikel 22). Detta innebär att in- och utresekontroller är förbjudna vid de inre gränserna, men av gränskodexen följer att även åtgärder som har samma verkan som sådana kontroller är förbjudna (artikel 23 a). För en tredjelandsmedborgare innebär detta alltså att han eller hon får röra sig fritt mellan medlemsstaterna när den yttre gränsen väl är passerad. Detta så länge deras visum gäller, eller om visum inte behövs, under tre månader per sexmånadersperiod (artikel 6).

I gränskodexen ges medlemsstaterna dock en möjlighet att under vissa förhållanden tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna.

3.3.3 Tillfälligt återinförd gränskontroll

Medlemsstaternas möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna regleras i artikel 25–35. En grundläggande förutsättning för ett sådant återinförande är att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat. I sådana fall får medlemsstaten alltså återinföra gränskontroll vid hela gränsen eller vid vissa avsnitt.

Möjligheten att återinföra gränskontroll utgör en exceptionell åtgärd och är begränsad både i omfattning och tid. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får aldrig överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och ska endast återinföras som en sista utväg (artikel 25). Den är dessutom föremål för övervakning på unionsnivå genom att medlemsstaterna åläggs en skyldighet att meddela övriga medlemsstater och kommissionen om åtgärden, bl.a. uppgift om skälen för åtgärden samt planerad omfattning och varaktighet (artikel 27). Som huvudregel ska meddelande ske innan åtgärden vidtas.

När en medlemsstat beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroll vid en eller flera av dess inre gränser, eller beslutar att förlänga en sådan åtgärd, ska den bedöma i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten samt om åtgärden står i proportion till hotet (artikel 26). Vid en sådan bedömning ska medlemsstaten särskilt beakta den sannolika effekten av eventuella hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten och den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll.

Under vissa särskilda förhållanden kan rådet också rekommendera att en eller flera medlemsstater beslutar att återinföra gränskontroll vid alla eller vissa delar av sina inre gränser (artikel 29). En sådan rekommendation förutsätter att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten inom området utan

inre gränskontroll till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de gemensamma yttre gränserna.

När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs gäller gränskodexens bestämmelser om passage av yttre gränser och inresevillkor även där.

Av 6 kap. 5 § utlänningsförordningen följer att det är regeringen som får besluta om att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna. Detta efter en framställan om en sådan åtgärd från Rikspolischefen eller chefen för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten, respektive säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen. Om det krävs ett omedelbart ingripande får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen besluta att sådan gränskontroll får införas. Regeringen ska då omedelbart underrättas om detta och snarast pröva om gränskontrollen ska bestå.

3.3.4 Särskilt om artikel 23 i EU:s gränskodex

Genom artikel 72 i funktionsfördraget och artikel 23 i EU:s gränskodex bekräftas att avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte påverkar medlemsstaternas befogenheter att på det nationella territoriet upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

I artikel 23 i gränskodexen anges således att avsaknaden av gränskontroll vid de inre gränserna inte ska påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt. Detta gäller även i gränsområden, förutsatt att utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller.

I förordningen anges att utövandet av polisiära befogenheter särskilt inte ska anses motsvara in- och utresekontroller när åtgärderna

- inte syftar till gränskontroll,
- bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
- utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,
- utförs som stickprovskontroller.

Vidare ska avsaknaden av gränskontroll vid de inre gränserna inte påverka säkerhetskontroller av personer i hamnar eller på flygplatser, under förutsättning att dessa kontroller utförs av behöriga myndigheter och även utförs på personer som reser inom en medlemsstat. Det ska inte heller påverka möjligheten för en medlemsstat att genom lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar eller en skyldighet för tredjelandsmedborgare att anmäla sin närvaro på dess territorium i enlighet med bestämmelser i Schengenkonventionen⁴.

EU-domstolen har i flera fall slagit fast att den uppräkningslista som görs i nuvarande artikel 23 inte är någon uttömmande lista över de villkor som de polisiära åtgärderna ska uppfylla för att inte anses ha samma verkan som in- och utresekontroller. Inte heller innehåller bestämmelsen någon uttömmande uppräkningslista av de syften som får eftersträvas med de polisiära åtgärderna.⁵ Det är alltså inte endast åtgärder som listas där som bör betraktas som möjliga polisiära åtgärder i gränsområden.

3.3.5 EU-domstolens praxis

EU-domstolen har i ett antal avgöranden haft anledning att pröva om medlemsstaters polisiära åtgärder i gränsområden i vissa fall är att betrakta som förtäckta gränskontroller av de slag som enligt unionsrätten är förbjudna.

I de förenade målen *Melki och Abdeli*, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, prövade EU-domstolen frågan om artikel 67 i funktionsfördraget, i vilken det föreskrivs att det inte ska förekomma någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och artiklarna 20 och 21 i den då gällande kodexen för Schengengränserna (förordning EG nr 562/2006) utgjorde hinder mot viss nationell lagstiftning i Frankrike. Enligt den aktuella lagstiftningen var det tillåtet för polisen att i ett område mellan medlemsstatens landgräns till andra stater som är parter i Schengenkonventionen och en linje som går 20 km från denna gräns genomföra identitetskontroller i syfte att kontrollera

⁴ Artikel 22 i Konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen).

⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom i målet *Adil mot Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punkt 65, samt i målet *A mot Staatsanwaltschaft Offenburg*, C-9/16, EU:C:2017:483, punkt 48.

efterlevnaden av lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar.

Domstolen konstaterade att de kontroller som föreskrevs i den nationella lagstiftningen inte utfördes vid gränsen eller gränspassagen och inte heller förutsatte att den kontrollerade personen faktiskt passerar någon gräns. Kontrollerna utgjorde därmed inte förbjudna in- och utresekontroller utan kontroller som omfattades av den då gällande förordningens artikel 21 (i huvudsak motsvarande nuvarande artikel 23 i EU:s gränskodex). Nästa fråga att ta ställning till var således om kontrollerna kunde anses ha samma verkan som in- och utresekontroller och därigenom vara förbjudna.

Domstolen fann utrett att de aktuella kontrollerna inte hade samma syfte som gränskontroller utan syftade till att kontrollera om den berörda personen uppfyller lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar. Domstolen konstaterade vidare att en medlemsstats möjlighet att föreskriva sådana skyldigheter i nationell rätt enligt gränskodexen inte påverkas av avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna.

Att befogenheterna var geografiskt begränsade till landets gränsområden ansågs inte heller i sig tillräckligt för att utövandet av dessa befogenheter skulle anses ha samma verkan som in- och utresekontroller. Det ansågs dock kunna utgöra en omständighet som kan tyda på att det skulle vara fråga om en verkan som är densamma som beträffande in- och utresekontroller. De nationella bestämmelserna medgav också att kontroller fick utföras utan hänsyn till den kontrollerade personens beteende och utan att det förelåg särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs. För att säkerställa att sådana befogenheter inte i praktiken ska få samma verkan som in- och utresekontroller slog domstolen fast att den nationella lagstiftningen måste innehålla nödvändiga föreskrifter som reglerar befogenheten, bl.a. i syfte att styra utövandet av myndighetens utrymme för skönmässig bedömning vid den praktiska användningen av befogenheten. Sådana föreskrifter kunde exempelvis bestå av preciseringar eller begränsningar vad avser de föreskrivna befogenheterna i vad avser omfattningen och frekvensen av kontroller.

Domstolen fann sammanfattningsvis att hinder mot sådan lagstiftning och sådana åtgärder som var aktuella i fallet förelåg om kontrollerna skedde oberoende av den kontrollerade personens beteende och förekomsten av särskilda omständigheter som visar på en

risk för att den allmänna ordningen störs, samt utan att lagstiftningen innehåller nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet och säkerställer att den inte i praktiken används på ett sätt som får samma verkan som in- och utresekontroller.

På samma sätt har domstolen resonerat i ett antal senare liknande fall; se *Adil mot Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508 och *A mot Staatsanwaltschaft Offenburger*, C-9/16, EU:C:2017:483, se även de förenade målen C-412/17 och C-474/17, *Bundesrepublik Deutschland mot Touring Tours und Travel GmbH* respektive *Sociedad de Transportes SA*, EU:C:2018:1005.

Domstolen har som nämnts slagit fast att EU:s gränskodex, nuvarande artikel 23, inte ska anses innehålla någon uttömmande uppräkningslista av de villkor som de polisiära åtgärderna ska uppfylla för att inte anses ha samma verkan som in- och utresekontroller. Inte heller innehåller bestämmelsen någon uttömmande uppräkningslista av de syften som får eftersträvas med de polisiära åtgärderna.

Domstolen har även framhållit att ju fler tecken som föreligger på att kontrollerna kan ha samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i nuvarande artikel 23, desto striktare måste preciseringarna och begränsningarna av medlemsstaternas utövande av sina polisiära befogenheter i gränsområden vara, och desto striktare måste de tillämpas, för att förhindra att de äventyrar målet att avskaffa gränskontroller vid de inre gränserna. Sådana tecken kan t.ex. ha att göra med syftet med kontrollerna inom ett gränsområde, kontrollernas geografiska tillämpningsområde eller den åtskillnad som föreligger mellan grunden för dessa kontroller och grunden för de kontroller som utförs inom övriga delar av den berörda medlemsstaten. De föreskrifter som omgärdar utövandet av befogenheterna ska vidare vara så precisa och utförliga att de möjliggör granskning av såväl behovet av att utföra kontrollerna som av de konkreta kontrollåtgärder som godkänts.⁶

Utredningens slutsatser i fråga om utrymmet för polisiära åtgärder enligt nationell rätt i gränsområden utifrån EU-domstolens praxis redovisas i avsnitt 18.2.

⁶ Se bl.a. målet *Adil*, C-278/12, punkt 75–76, och målet *A*, C-9/16, punkt 40.

3.4 Tillfälligt återinförda gränskontroller inom Schengen och kommissionens rekommendationer om sådana gränskontroller

Konflikten och krisen i Syrien och på annat håll i regionen ledde år 2015 till att flyktingar och migranter började kom till Europeiska unionen i stor omfattning, vilket i sin tur ledde till att en del allvarliga brister vid EU:s yttre gränser blev uppenbara. Det visade sig även att en del medlemsstater systematiskt började släppa igenom människor i strid med Schengenreglerna och Dublinförordningen. Med anledning av situationen återinförde flera länder inom Schengenområdet gränskontroller vid sina inre gränser med stöd av den då gällande kodexen om Schengengränserna (förordning, EG nr 562/2006).

Även det ökade antalet terrorattacker i flera medlemsstater på senare år har motiverat flera medlemsstater att besluta om att fortsätta med de tillfälligt återinförda gränskontrollerna. Flera länder har också kvar dessa kontroller än i dag; såsom Sverige, Danmark, Norge, Tyskland och Österrike. Sverige har haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna sedan november 2015. Kontrollen i Sverige ska enligt regeringens senaste beslut i frågan fortsätta till och med den 11 november 2021. Flera länder har också återinfört kontroller med anledning av coronapandemin under 2020 och 2021.

Bristerna i den yttre gränsförvaltningen och de återinförda gränskontrollerna har gjort att det kan ifrågasättas hur Schengenområdet för fri rörlighet fungerar och vilka fördelar det har för europeiska medborgare och den europeiska ekonomin. Omständigheterna har också ansetts i förlängningen utgöra ett hot mot den europeiska ekonomin och den inre marknaden. Kommissionen har därför funnit det vara av avgörande vikt för EU som helhet att återställa Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna. Målsättningen har varit att dels avhjälpa de brister som finns i delar av den yttre gränskontrollen, dels att ersätta lapptäcket av enskilda beslut om att återinföra gränskontroller med en samordnad strategi med tillfälliga gränskontroller i syfte att sedan så snart som möjligt upphäva alla kontroller vid de inre gränserna. Ett ytterligare mål har varit att få slut på genomsläppningen av människor utan föreskrivna kontroller och återgå till en full tillämpning av Dublinreglerna. Kommissionen presenterade år 2016 i ett meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet –

”Att återvända till Schengen – en färdplan”⁷ – en strategi för hur dessa mål skulle uppnås. Arbetet har följts upp och fortsatt.

I ett nytt meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bevarande och stärkande av Schengen den 27 september 2017⁸ konstaterade kommissionen att de terrordåd som sedan 2015 genomförts i sju medlemsstater fortsatt hade inneburit ytterligare påfrestningar på Schengenområdet. Det konstaterades dock också att bl.a. införandet av en gemensam Europeisk gräns- och kustbevakning, liksom införandet av förstärkta kontroller vid de yttre gränserna genom ändringar i gränskodexen hade lett till positiva resultat.

Som nämnts får rådet under vissa exceptionella förhållanden, som närmare anges i artikel 29 i EU:s gränskodex, rekommendera att en eller flera medlemsstater beslutar att återinföra gränskontroll vid alla eller vissa avsnitt av sina inre gränser. Som ett led i det ovan beskrivna arbetet har sådana rekommendationer lämnats riktade till bl.a. Sverige, och då gällande de inre gränserna i de svenska hamnarna i polisregionerna Syd och Väst samt vid Öresundsbron.⁹ Den senaste rekommendationen gällde från den 11 maj 2017 och högst sex månader fram.

3.5 Kommissionens rekommendationer om proportionella poliskontroller och polissamarbete

Den 12 maj 2017 antogs kommissionens rekommendationer (EU) 2017/820 av den 12 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet. Kommissionen konstaterade att det i ett område utan kontroller vid de inre gränserna är nödvändigt

⁷ Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Att återvända till Schengen – en färdplan COM/2016/0120 final.

⁸ Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om bevarande och stärkande av Schengen den 27 september 2017 COM(2017) 570 final.

⁹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/894 av den 12 maj 2016 om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet (EUT L 151, 8.6.2016, s. 8–11), Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1989 av den 11 november 2016 om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet (EUT L 306, 15.11.2016, s. 13–15), Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/246 av den 7 februari 2017 om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet (EUT L 36, 11.2.2017, s. 59), och Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/818 av den 11 maj 2017 om en rekommendation om förlängning av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för Schengenrådets övergripande funktionssätt (EUT L 122, 13.5.2017, s. 73–75).

att gemensamt ingripa mot gränsöverskridande hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i det området. För att ett sådant område ska fungera ansågs det inte tillräckligt att medlemsstaterna enhetligt tillämpade EU:s regelverk utan det ansågs förutsätta att medlemsstaterna också utövar sina nationella polisiära befogenheter på sina territorier och då även i gränsområden. Kommissionen påpekade att bl.a. artikel 23 i EU:s gränskodex uttryckligen bekräftade att avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte har påverkat medlemsstaternas befogenheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Vid tiden för dessa rekommendationer hade alltså flera medlemsländer kvar de tillfälligt återinförda gränskontrollerna.

I skälen skriver kommissionen:

(6) Under nuvarande omständigheter, med hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten till följd av terrorism och annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet, och risken för sekundära förflyttningar av personer som har passerat de yttre gränserna irreguljärt, kan en intensifiering av poliskontroller i hela territoriet i medlemsstaterna, inbegripet i gränsområden, och genomförande av poliskontroller längs huvudtransportlederna, såsom motorvägar och järnvägar, anses vara nödvändigt och motiverat. Beslut om den typen av kontroller, var de ska äga rum och hur omfattande de ska vara ligger fortfarande helt och hållet i medlemsstaternas händer, och ska alltid stå i proportion till de identifierade hoten. Sådana kontroller kan visa sig vara effektivare än kontroller vid de inre gränserna, särskilt då de är mer flexibla än statiska gränskontroller vid vissa gränsövergångsställen och lättare kan anpassas till föränderliga risker.

(7) Gränsområden kan vara utsatta för särskilda risker när det gäller gränsöverskridande brottslighet, och kan också vara mer utsatta för vissa brott som begåtts över hela territoriet såsom inbrott, fordonsstöld, olaglig narkotikahandel, otillåten sekundär förflyttning av tredjelandsmedborgare, smuggling av migranter eller människohandel. Risken för överträdelse av reglerna om laglig vistelse inom territoriet kan också vara högre i gränsområden. Med beaktande av dessa risker får medlemsstaterna besluta att utföra och intensifiera poliskontroller i gränsområden, som är anpassade till de specifika riskerna i gränsområden, i den mån dessa åtgärder inte har samma verkan som in- och utresekontroller.

Kommissionen uppmanade särskilt användningen av modern teknik, t.ex. övervakningssystem som möjliggör automatisk nummerplåtsavläsning för brottsbekämpande ändamål för övervakning av trafikflöden framför allt på motorvägar.

Utifrån bl.a. de ovan angivna skälen rekommenderar kommissionen medlemsstaterna i huvudsak följande:

- Att intensifiera poliskontrollerna i hela landet, inbegripet i gränsområden.
- Att utföra poliskontroller på de stora transportlederna, inbegripet i gränsområdena.
- Anpassa poliskontrollerna i gränsområden på grundval av en kontinuerlig riskbedömning, samtidigt som det säkerställs att dessa poliskontroller inte syftar till gränskontroll.
- Använda modern teknik för att kunna övervaka fordon och trafikflöden.
- Ge företräde för sådana poliskontroller framför tillfälligt återinförda gränskontroller vid de inre gränserna.
- Stärka det gränsöverskridande polissamarbetet genom att bl.a. utvärdera hur möjligheterna till samarbete tillämpas och undanröja eventuella hinder för sådant samarbete.
- Att tillämpa bilaterala återtagandeavtal eller överenskommelser mellan medlemsstaterna.

3.6 Kompensatoriska åtgärder

För att uppnå målet att människor ska kunna resa fritt inom Schengenområdet har Schengenländerna enats om gemensamma regler i ett stort antal frågor. Vissa av dessa regler, som t.ex. de i EU:s gränskodex, tar direkt sikte på att säkerställa den fria rörligheten av personer inom Schengenområdet. Andra regler handlar i stället om att motverka de negativa bieffekter som en fri rörlighet av personer kan föra med sig, i form av t.ex. gränsöverskridande brottslighet och olaglig invandring. Som exempel på sådana regler kan nämnas enhetliga regler om visum och inresekontroller mot länder utanför Schengenområdet. Här ingår emellertid också åtgärder som syftar till att stärka Schengenländernas operativa samarbete i frågor om bl.a. brottsbekämpning och immigrationskontroll. Dessa utgör s.k. kompensatoriska åtgärder.

De kompensatoriska åtgärder och därtill hörande rättsakter som finns på EU-nivå är relativt omfattande och det saknas anledning att

i detta sammanhang redovisa för dessa närmare. Det finns dock skäl att nämna några av dem.

- *Europol*, Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning. Syftet med Europol är att stödja och stärka medlemsstaternas behöriga myndigheters insatser och ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik.
- *Den europeiska gräns- och kustbevakningen* utgörs av medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning och återvändande samt av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, vanligen kallad *Frontex*. Som en integrerad del av europeiska gräns- och kustbevakningen finns ett europeiskt gränsövervakningssystem, *Eurosur*.
- *Schengens informationssystem (SIS)*, ett informationssystem som Schengenmedlemsstaterna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt immigrationskontroll.
- Som ett led i arbetet med att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa driver EU en gemensam politik för viseringar för kortare tid. Arbetet har resulterat i bl.a. ett gemensamt *informationssystem för viseringar (VIS)*, som fungerar som ett system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna, och antagandet av *VIS-förordningen*. Vidare finns en *viseringskodex*.
- Den s.k. *Dublin III-förordningen* fastställer en ansvarig stat som ska pröva en utlännings asylansökan och förordningen innehåller anvisningar för detta, liksom bestämmelser om överföring och återtagande av sökande till den stat som enligt förordningen anses som ansvarig för prövningen av asylansökan. För en effektiv tillämpning av Dublinförordningen har också en elektronisk databas för fingeravtryck skapats – *Eurodac*.

4 Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

4.1 Enskildas grundläggande fri- och rättigheter

Enskildas grundläggande fri- och rättigheter skyddas av bl.a. regeringsformen, Europarådets konvention 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Sveriges internationella åtaganden. Bestämmelserna om fri- och rättigheter begränsar det allmänna möjligheter att göra intrång i dessa och anger under vilka förutsättningar begränsningar kan anses godtagbara.

4.2 Regeringsformen och allmänna principer

I 1 kap. 2 § regeringsformen finns ett s.k. program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten. Där uttrycks bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Där uttrycks vidare att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Regeringsformens skydd gäller bara i förhållande till det allmänna. I regeringsformens andra kapitel regleras alla svenska medborgares grundläggande fri- och rättigheter. Utländska medborgare likställs i stor utsträckning med svenska medborgare (se 2 kap. 25 §). Beträffande utländska medborgare finns dock ett något större utrymme för att genom lag göra begränsningar i fri- och rättigheterna.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är det grundlagsstadgade skyddet för kroppslig integritet och rörelsefrihet, liksom skyddet mot diskriminering.

Av regeringsformen följer ett förbud mot dödsstraff och ett skydd mot kroppsstraff (2 kap. 4 och 5 §§). Även i andra fall är var och en enligt 2 kap. 6 § skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med kroppsligt ingrepp avses ingrepp av såväl grövre slag, såsom våld, läkarundersökningar eller ingrepp som sterilisering, men också mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning. Med kroppsvisitation avses undersökningar av annat än själva kroppen, dvs. någons kläder, handväska m.m.¹

Skyddet i 2 kap. 6 § omfattar även undersökning av brev och hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal samt annan förtrolig kommunikation. Om den enskilde lämnar sitt medgivande till åtgärden är bestämmelsen inte tillämplig. Vidare omfattas även betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Av 2 kap. 7 § följer att ingen svensk medborgare får landsförvisas och inte heller hindras att resa in i riket. Svenska medborgare har även en grundlagsskyddad frihet att förflytta sig inom Sverige och att lämna landet. Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt här får heller fräntas sitt medborgarskap. Var och en, dvs. även utländska medborgare, är dessutom enligt 2 kap. 8 § skyddad mot frihetsberövanden.

Regeringsformen anger också att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning, eller på grund av sitt kön (2 kap. 12 och 13 §§). Här finns alltså allmänna förbud mot diskriminering som gäller även i förhållande till utländska medborgare.

För användande av tvångsåtgärder mot enskilda anses mot bakgrund av de integritetsskyddande bestämmelserna i regeringsformen gälla främst fyra allmänna principer, nämligen legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.²

¹ Holmberg m.fl., Grundlagarna, RF, SO, RO (1 jan. 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 6 § RF.

² Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 23 kap. 16 §.

Bestämmelser om i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar som de skyddade fri- och rättigheterna får begränsas finns i 2 kap. 20–25 §§ regeringsformen. Vissa av fri- och rättigheterna är absoluta medan andra kan begränsas med stöd av lag, eller i vissa fall annan författning (2 kap. 20 §). Exempelvis får skyddet mot kroppsstraff inte begränsas medan begränsningar i bl.a. skyddet mot andra kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och intrång i förtrolig kommunikation samt skyddet för rörelsefriheten under vissa förutsättningar godtas. Att begränsningar endast kan ske genom lag ger uttryck för *legalitetsprincipen*. Begränsningar får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Detta följer av 2 kap. 21 § regeringsformen som således anknyter till de övriga ovan nämnda principerna.

Ett särskilt kvalificerat lagstiftningsförfarande gäller, med vissa undantag, när ett förslag till lag innehåller begränsningar enligt 20 § eller 25 § av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna eller ändrar rådande sådana begränsningar.³ Undantagen anges i 22 § och omfattar bl.a. förslag till lagar med begränsad giltighetstid och, såvitt gäller bestämmelser rörande svenska medborgare, förslag till lag som enbart rör husrannsakan eller liknande intrång.

Av *ändamålsprincipen* följer att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel måste vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Om ett tvångsmedel avsiktligt används i annat syfte än det avsedda, kan det utgöra brott i myndighetsutövning.⁴ Detta innebär också att det vid införandet av tvångsmedel i lagstiftningen måste stå helt klart vad skälen för införandet är, liksom i vilket syftet befogenheten ska få tillämpas.⁵

Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det föreligger ett påtagligt behov och en mindre in-

³ Holmberg m.fl., Grundlagarna (1 jan. 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 22 § RF.

⁴ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 23 kap. 16 §.

⁵ Jfr Holmberg m.fl., Grundlagarna (1 jan. 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 21 § RF.

gripande åtgärd inte är tillräcklig. Om flera alternativa åtgärder finns att välja på för att uppnå syftet ska alltid det väljas som innebär minsta möjliga intrång i den enskildes fri- och rättigheter. *Proportionalitetsprincipen* innebär vidare att ett tvångsmedel får tillgripas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Tvångsåtgärden ska alltså i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.⁶ Proportionalitetsprincipen finns också på flera håll uttryckligen intagen i lag, se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken samt 8 § polislagen (1984:387).

I andra kapitlet regeringsformen finns också vissa rättssäkerhetsgarantier upptagna. Där föreskrivs bl.a. en rätt till domstolsprövning av frihetsberövanden och anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

4.3 Europakonventionen

Europakonventionen gäller sedan 1995 som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

De rättigheter och friheter som konventionen skyddar anges i artiklarna 2–14. Därutöver kompletteras konventionen av vissa tilläggsprotokoll. Bland de skyddsregler som konventionen innehåller kan nämnas rätten till liv, förbud mot tortyr, rätten till frihet och säkerhet, rätten till skydd för privat- och familjeliv, rätten till en rättvis rättegång och förbud mot diskriminering.

Artikel 5 i Europakonventionen om rätten till frihet och säkerhet bygger på principen att varje frihetsberövande måste ha stöd i lag och att det måste falla in under någon av de kategorier som uppräknas i artikeln. Bland kategorierna finns frihetsberövande efter en fällande dom från en behörig domstol, frihetsberövande på grund av anhållande eller häktning samt frihetsberövande för att förhindra obehörig inresa in i landet eller som ett led i ett förfarande rörande utvisning

⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 23 kap. 16 §.

eller utlämning. Uppräkningen i artikeln är uttömmande varför frihetsberövanden på andra grunder än de där angivna strider mot konventionen. Artikeln träffar just frihetsberövanden och gäller inte vid mer begränsade eller kortvariga frihetsinskränkningar som endast utgör inskränkningar i rörelsefriheten. Rätten att röra sig fritt regleras i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen, i 2 §. Var gränsdragningen däremellan går är dock inte alltid helt enkelt att avgöra.⁷

Europadomstolen har uttalat att bedömningen av om en åtgärd utgör ett frihetsberövande ska avgöras utifrån en helhetsbedömning av situationen och att hänsyn vid denna bedömning ska tas till åtgärdens typ, varaktighet, verkningar och verkställighetssätt.⁸ Även mycket kortvariga ingripanden av polis eller annan myndighet har ibland bedömts utgöra frihetsberövanden. Här kan nämnas fallet Gillan och Quinton mot Förenade kungariket där kontroller som bl.a. omfattade en kroppsundersökning pågick i som längst en halvtimme, men där vägran att underkasta sig åtgärderna var straffbar. Europadomstolen fann att även om de ifrågavarande kontrollerna varit kortvariga så hade klagandena varit fråntagna sin rörelsefrihet fullt ut under tiden som de pågick. Beaktat inslaget av tvång i form av straffbarheten av vägran att gå med på kontrollen ansågs ett frihetsberövande enligt artikel 5 kunna vara för handen.⁹

Kvarhållande under en kort tid på en internationell flygplats för kontroll av identitet och personliga omständigheter ansågs av samma domstol i fallet Gahramanov mot Azerbajdzjan inte utgöra ett frihetsberövande. Domstolen lyfte i det avgörandet särskilt fram omständigheten att kontrollen inletts som en passkontroll utförd av gränsbevakande myndigheter som i sin tur föranledde vidare kontroller, liksom att flygresenärer fick anses ha samtyckt till en rad säkerhetskontroller genom att välja att resa med flyg.¹⁰

Av artikel 8 Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till respekt för privatlivet är svårdefinierad och kan omfatta ett stort antal företeelser. Ofta innebär kränkningar av privatlivet även kränkningar av t.ex. rätten till respekt för familjeliv och hem och vice versa. Som ett led i rätten till respekt för privatlivet ingår också rätten

⁷ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015, version 5, JUNO), s. 108 ff.

⁸ Se bl.a. Amuur mot Frankrike, dom 25.6.1996; se även Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015, version 5, JUNO), s. 109.

⁹ Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, dom 12.1.2010.

¹⁰ Gahramanov mot Azerbajdzjan, dom 15.10.2013.

till respekt för den personliga integriteten. En annan numera allt mer aktuell fråga är registrering av personuppgifter som också, beroende på omständigheterna, kan beröra rätten till respekt för privatlivet.

En viktig aspekt av skyddet för privatlivet är den fysiska integriteten. Allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan utgöra tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och därför stå i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Andra, mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten, kan däremot ibland tänkas strida mot artikel 8. Flera straffprocessuella åtgärder är sådana att de i vissa fall kan anses inkräkta på dessa rättigheter; exempelvis telefonavlyssning, kroppsundersökning eller husrannsakan.

Skyddet enligt artikel 8 är inte absolut, men en offentlig myndighet får inte göra inskränkningar i rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Kravet på laglighet innebär, förutom att inskränkningen måste ha stöd i inhemsk lag, att lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rättssäkerhet. Lagen måste ge skydd mot godtycke samt vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt preciserad för att inskränkningarna i rimlig utsträckning ska kunna förutses. Kravet på att inskränkningen ska vara nödvändig anses innebära att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av den ("pressing social need"). Vid denna bedömning har konventionsstaterna en viss frihet att avgöra frågan ("margin of appreciation"), men inskränkningarna måste alltid vara proportionerliga.¹¹

I det tidigare nämnda målet Gillan och Quinton mot Förenade kungariket konstaterade Europadomstolen att en kroppsundersökning som enligt lag kunde vidtas utan avisering eller brottsmisstanke på offentlig plats och som kunde omfatta en undersökning av den kontrollerades kläder, väskor och andra tillhörigheter, samt en undersökning på insidan av kragar, strumpor, skor och av den kontrollerades hår, utgjorde en klar inskränkning i rätten till respekt för privatlivet. Domstolen framhöll särskilt att vägran att låta sig kontrolleras var straffbar. Med beaktande av bl.a. att beslut om att utföra de aktuella kontrollerna på viss plats kunde fattas utan krav på att åtgärden skulle bedömas som nödvändig och således utan att det skedde någon proportionalitetsbedömning, samt att lagen inte ställde upp något krav

¹¹ Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015, version 5, JUNO), s. 370.

på misstanke och att det i lagen angivna syftet med kontrollerna var brett hållen (att söka efter föremål som kan användas i samband med terrorism), ansåg domstolen att lagstiftningen inte levde upp till de krav på rättssäkerhet som konventionen ställer. Lagen ansågs lämna ett alltför stort utrymme för den enskilde polisens godtycke och riskerade att tillämpas på ett diskriminerande sätt. Se också *Beghal mot Förenade kungariket* där en person i samband med inresa i landet blivit stannad och förhörd samt hon och hennes bagage och tillhörigheter blivit genomsökta i syfte att utreda om hon på något sätt var eller hade varit medverkande till terrorism. Någon misstanke om att så var fallet förelåg inte inför kontrollen. Domstolen slog fast att befogenheten att utföra kontrollen gick utöver vad en normal gränskontroll kunde förväntas innebära och ansågs utgöra en inskränkning i de rättigheter som skyddas av artikel 8. Domstolen, som framhöll att avsaknaden av krav på misstanke inte per automatik medförde att åtgärden inte var godtagbar, fann även i detta fall att lagen innehöll otillräckliga skyddsåtgärder och därmed inte ansågs uppfylla kraven i artikel 8.2.¹²

Artikel 8 gäller inte bara ingrepp utan ålägger också staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. Sådana positiva åtgärder kan utgöras av lagstiftning men också av skydd mot övergrepp i särskilda situationer. De krav på skyddsåtgärder som ställs på staten måste dock vara rimliga. Vad som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvårdande myndigheterna håller kontroll över att dessa lagar respekteras.¹³

Slutligen ska här också nämnas skyddet mot diskriminering som regleras i artikel 14. Av artikeln följer ett förbud mot diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Den ger uttryck för principen att lika fall ska behandlas lika. Artikeln innehåller inte något generellt förbud mot diskriminering utan tar endast sikte på diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

¹² *Beghal mot Förenade kungariket*, dom 28.2.2019.

¹³ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015, version 5, JUNO), s. 365 f.

4.4 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen ska EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) ha samma rättsliga värde som fördragen. Stadgan är indelad i sju kapitel, varav de sex första behandlar olika rättigheter. Det sjunde kapitlet innehåller bl.a. allmänna bestämmelser. I det första kapitlet återfinns människans värdighet (artikel 1), rätten till liv (artikel 2), människans rätt till fysisk och psykisk integritet (artikel 3), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 4) samt förbudet mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5).

De artiklar som tas upp i andra kapitlet, med titeln Friheter, är civila och politiska rättigheter som återfinns i Europakonventionen, men också några grundläggande sociala rättigheter. Här kan nämnas rätten till frihet och säkerhet (artikel 6) och respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7). Det har även tagits in ett särskilt skydd av personuppgifter (artikel 8). Vidare innehåller stadgan bestämmelser om rätt till asyl (artikel 18) och om skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19).

Enligt artikel 51 riktar sig bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Enligt artikel 52 måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter. I den mån en rättighet som erkänns i stadgan motsvarar en rättighet som också garanteras i Europakonventionen ska rättigheten i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

5 Något om tvångsmedel

5.1 Inledning

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 (23 kap. 1 § rättegångsbalken). 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. Husrannsakan och kroppsvisitation utgör sådana tvångsmedel, liksom beslag.

Bestämmelserna i rättegångsbalken får inte tillämpas i brottsspannande syfte eller i syfte att förebygga brott. Det är alltså inte tillåtet att använda reglerna avseende dessa tvångsmedel utanför en förundersökning.¹

Polisens brottsbekämpande arbete bedrivs i stor utsträckning inom ramen för förundersökningar. Inte sällan utgör dock polisens arbete underrättelseverksamhet. Med det avses verksamhet som innebär att polisen samlar in och bearbetar uppgifter om personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet utan att tillräcklig misstanke finns om något konkret brott. Utanför förundersökning kan såväl husrannsakan som kroppsvisitation komma i fråga i vissa särskilda situationer, i syfte att förhindra eller förebygga brott. Regleringen i rättegångsbalken kan då inte användas som rättslig grund, eftersom någon förundersökning inte har inletts. I stället får användningen av tvångsmedel ske med stöd av andra författningar. Bestämmelser om sådana tvångsmedel finns främst i polislagen men i viss utsträckning även i annan speciallagstiftning.

¹ Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, upplaga 4:2, 2020, s. 9 f. och där gjorda hänvisningar.

5.2 Husrannsakan

5.2.1 Husrannsakan enligt rättegångsbalken

Bestämmelser om husrannsakan finns i 28 kap. rättegångsbalken. Med husrannsakan menas ett eftersökande i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, t.ex. ekonomi- och uthusbyggnader, fabriker och magasin. Begreppet rum avses omfatta även kontors- och lagerlokaler och t.ex. hytter på fartyg. Till slutet förvaringsställe räknas exempelvis en stängd bil och ett kassafack i en bank.²

En husrannsakan kan göras i syfte att söka efter föremål (reell husrannsakan) eller efter personer (personell husrannsakan). För såväl reell som personell husrannsakan enligt balken krävs att en förundersökning har inletts. Förordnande om husrannsakan meddelas enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken av undersökningsledare, åklagare eller i vissa fall av rätten. Enligt 28 kap. 5 § får dock en polisman som inte är undersökningsledare göra husrannsakan utan förordnande om det är fara i dröjsmål.

För samtliga fall av *reell husrannsakan* enligt rättegångsbalken gäller att åtgärden får vidtas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan få betydelse för utredning om brottet eller om förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

För husrannsakan enligt huvudregeln i 28 kap. 1 § rättegångsbalken krävs att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. Hos den som är skäligen misstänkt för brottet får husrannsakan alltid göras i något av de nyss angivna syftena. Enligt JO krävs det för skäligen misstanke att det finns konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser.³ Det förhållandet att en person betar sig underligt, uppträder nervöst eller undviker kontakt med polisen kan inte i sig anses ge grund för misstanke om brott. Inte heller en persons umgänge eller den omständigheten att en person tidigare har gjort sig skyldig till brott kan anses utgöra tillräcklig grund för skäligen misstanke.⁴

² Fitger m.fl., Rättegångsbalken, (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 28 kap. 1 §.

³ Se bl.a. JO 2009/10 s. 72 och 2019/20 s. 385.

⁴ Jfr Ds 2020:23 En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål s. 27.

Vid husrannsakan hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan äga rum i tre angivna situationer; om brottet har begåtts hos honom eller henne, om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning att syftet med åtgärden kommer att uppnås.

Enligt 28 kap. 3 § första stycket får husrannsakan också ske i lokaler som är tillgängliga för allmänheten, exempelvis butiker, restauranger, eller teater- och biograflokaler.⁵ För beslut om sådan husrannsakan ställs lägre krav än enligt huvudregeln. Det krävs inte att brottet har viss svårhetsgrad. Inte heller krävs det att någon är skäligen misstänkt för brottet eller synnerlig anledning att anta att åtgärden leder till det avsedda resultatet. Däremot krävs även i dessa fall att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och att husrannsakan görs för något av de i 28 kap. 1 § rättegångsbalken angivna syftena.

Syftet med en *personell husrannsakan* enligt huvudregeln i 28 kap. 2 § rättegångsbalken ska vara att påträffa en person som ska gripas, anhållas, häktas, delges, hämtas till förhör eller till inställelse i rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Uppräkningen är uttömmande. Formuleringen ”ska” anhållas eller häktas torde syfta på att det – bortsett från i gripandesituationen – ska röra sig om verkställighet av ett redan meddelat beslut att anhålla eller häkta någon.⁶ Något krav i fråga om brottets svårhetsgrad eller brottsmisstanke finns inte.

I 28 kap. 2 a § rättegångsbalken finns en särskild bestämmelse om personell husrannsakan i transportmedel. Bestämmelsen förutsätter att någon ska gripas, anhållas eller häktas för brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, eller försök till sådant brott. Vid sådan husrannsakan får även lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa och som fraktas i transportmedlet undersökas. Husrannsakan enligt 28 kap. 2 a § får endast göras på en plats som det finns särskild anledning att anta att den sökta kan komma att passera. Det kan exempelvis vara befogat att göra husrannsakan i anslutning till tänkbara flyktvägar från en brottsplats.⁷

⁵ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 28 kap. 3 §.

⁶ Se JO 1993/94 s. 66, jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 28 kap. 2 §.

⁷ Prop. 1990/91:129 om ändringar i rättegångsbalken m.m. s. 28.

Husrannsakan får enligt 28 kap. 3 § andra stycket också ske i lokaler som används av kriminella grupper för ändamål som avses i 28 kap. 1 och 2 §§. Bestämmelsen kräver att lokalen har anknytning till personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Beviskravet avser enligt förarbetena såväl misstankarna om verksamheten som vilka personer som ägnar sig åt den. I förarbetena anförs dock att det inte rör sig om någon särskilt hög tröskel. Genom t.ex. spanings- och underrättelseverksamhet beträffande grupper som står under polisens uppsikt borde tillräckligt underlag finnas för att kunna dra den slutsatsen.⁸ Bestämmelsen i andra stycket gäller också utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen och brukas av dem som använder lokalen.

Bestämmelsen syftar primärt till att möjliggöra husrannsakingar i kriminella mc-gängs lokaler under mindre stränga förutsättningar än annars. Möjligheten omfattar dock även andra grupperingar, i förarbetena nämns bl.a. grupper som ägnar sig åt brottslig verksamhet på ett mer yrkesmässigt sätt (t.ex. köp och försäljning av stöldgoods) och rasistiska sammanslutningar.⁹ Det ställs inga krav på att någon är utpekad som misstänkt för ett konkret brott för en reell husrannsakan enligt bestämmelsen. Det krävs dock att det förekommer anledning att (ett konkret) brott har förövats. För brottet ska det dessutom vara föreskrivet fängelse ett år eller mer. Det ställs alltså högre krav på brottets svårhetsgrad än enligt huvudregeln. Därutöver krävs att det finns särskild anledning att anta att ändamålet kommer att uppfyllas.

5.2.2 Husrannsakan enligt viss speciallagstiftning

Bestämmelser om husrannsakan finns på flera håll i speciallagstiftningen. En för denna utredning central lag är polislagen (1984:387) som behandlas särskilt i avsnitt 6. Bestämmelser om husrannsakan finns också i t.ex. lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) som tillämpas i verksamhet i gränsnära områden.

Enligt 26 § första stycket smugglingslagen har tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen, om fara är i dröjsmål, befogenhet att utan förordnande av undersökningsledare, åklagare eller rätten göra en husrannsakan. Befogenheten kan dock aldrig gå utöver polismans

⁸ Prop. 1997/98:181 Ökade möjligheter att ingripa mot visa mc-klubbar, m.m. s. 47.

⁹ A. prop. s. 25 ff.

befogenhet enligt rättegångsbalken. Enligt 26 § andra stycket får husrannsakan göras när det förekommer anledning att anta vissa i lagen angivna brott, även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet. Befogenheten är alltså mer långtgående än enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Husrannsakan enligt den nu aktuella bestämmelsen får dock endast göras i magasin eller liknande utrymmen, och endast i förverkandesyfte. Med ”magasin eller liknande utrymmen” avses lokaler som i princip endast används för förvaring av varor, såsom upplagsbodrar och uthus.¹⁰

5.3 Kroppsvisitation

5.3.1 Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken

Med kroppsvisitation avses enligt legaldefinitionen i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

För att någon ska anses ha med sig ett föremål krävs att personen i fråga har egendomen under sin fysiska kontroll. En kroppsvisitation hindras dock inte av att någon tillfälligt ställt föremålet ifrån sig. Det saknar även betydelse om föremålet är stängt eller låst. En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan kan enligt uttalanden i förarbetena vara att egendom som transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation, medan större saker som förflyttas endast med maskinkraft kan bli föremål för husrannsakan. Definitionen gäller även för kroppsvisitation enligt annan lagstiftning.¹¹

Kroppsvisitation får enligt 28 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken göras om det finns anledning att anta att brott på vilket fängelse kan följa har begåtts. Bestämmelsen får tillämpas på den som är skäligen misstänkt för brottet. Syftet ska vara att söka efter föremål som kan tas i beslag eller förvar eller att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

¹⁰ Prop. 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m. s. 170 f.

¹¹ Prop. 1993/94:24 med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m. s. 79 f.

Även annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott kan kroppsvisiteras. Det krävs då enligt 28 kap. 11 § andra stycket synnerlig anledning att anta att eftersökta föremål kommer att anträffas.

Vem som får besluta om kroppsvisitation framgår av 28 kap. 13 § rättegångsbalken, som bl.a. hänvisar till 28 kap. 4 §. Där föreskrivs att beslut fattas av undersökningsledare, åklagare eller rätten. En polisman som inte är undersökningsledare får dock enligt 28 kap. 13 § besluta om kroppsvisitation om det är fara i dröjsmål.

5.3.2 Kroppsvisitation enligt viss speciallagstiftning

Även bestämmelser om kroppsvisitation finns på flera håll i speciallagstiftningen. Som vi tidigare nämnt behandlas bestämmelserna i polislagen i avsnitt 6. Smugglingslagen innehåller också bestämmelser om kroppsvisitation.

Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har enligt 27 § första stycket smugglingslagen i fråga om vissa brott samma befogenhet som en polisman att besluta om kroppsvisitation utan föregående beslut av undersökningsledare, åklagare eller rätten. Befogenheten kan dock aldrig gå utöver polisens befogenhet enligt rättegångsbalken.¹²

Enligt 27 § andra stycket smugglingslagen får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen besluta om kroppsvisitation om det finns anledning att anta att en person i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller bl.a. vissa brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) och vapenlagen (1996:67). Det ska finnas ett direkt samband mellan in- eller utresan och beslutet om kroppsvisitation.¹³

Beviskravet är lägre än i bestämmelserna om kroppsvisitation i rättegångsbalken. Det har tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll ser nervös ut är tillräcklig grund för att utföra en åtgärd enligt bestämmelsen.¹⁴

Enligt 27 § tredje stycket smugglingslagen får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som ingriper mot någon enligt smugglingslagen kroppsvisitera personen i anslutning till ingripanden.

¹² Prop. 1999/2000:124 s. 173.

¹³ A. prop. s. 173 f.

¹⁴ Se bl.a. JO 1996/97 s. 273.

det för att ta hand om vapen eller andra farliga föremål. Det får dock bara göras i den utsträckning som det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Enligt 28 § smugglingslagen får Tullverket i vissa situationer besluta om ”särskild kontroll”. En särskild kontroll innebär att varje resande som med ett visst transportmedel eller under en kortare tidsperiod kommer till eller reser från en viss plats får kroppsvisiteras. Kontrollen förutsätter bl.a. att det finns anledning att anta att en eller flera resande har begått eller kommer att begå grov smuggling, grov narkotikasmuggling eller försök till något sådant brott. Kontrollen förutsätter dock inte brottsmisstanke mot en viss person.¹⁵

5.4 Beslag och elektroniska informationsbärare

En fråga som har kommit upp under utredningens arbete är i vilken utsträckning en polis eller annan myndighetstjänsteman får omhänderta och tömma elektroniska informationsbärare, eller digitala medier, såsom mobiltelefoner, läsplattor, datorer m.m. som hittas i samband med en kroppsvisitation eller husrannsakan. I dag finns en sådan möjlighet endast i samband med utredning av misstanke om brott. En förutsättning är att föremålet kan tas i beslag.

Beslag innebär att en brottsbekämpande myndighet tillfälligt tar om hand någon annans egendom. Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. Av 27 kap. 1 § följer att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Vad som sägs i 27 kapitlet om föremål gäller också om skriftlig handling, i den mån inte annat är föreskrivet. Proportionalitetsprincipen måste alltid beaktas.

Beslag kan endast avse lösa saker. Beslag kan användas oberoende av brottets beskaffenhet, men kan endast avse föremål som är tillgängliga för en sådan åtgärd. Beslagsrätten ger alltså i sig inte befogenhet att företa åtgärder för att söka efter föremål. Som medel att skaffa fram föremål som inte lämnas ut frivilligt kan i stället t.ex. husrannsakan eller kroppsvisitation komma i fråga.¹⁶

¹⁵ Prop. 1999/2000:124 s. 176.

¹⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken, (1 april 2021, version suppl. 90, JUNO), kommentaren till 27 kap. 1 §.

I 27 kap. 2 § rättegångsbalken finns förbud mot beslag av vissa skriftliga handlingar. Även elektroniska informationsbärare omfattas av förbudet.¹⁷

I rättegångsbalken finns i dag inga särskilda bestämmelser om husrannsakan i datorer och andra liknande informationsbärare. Det finns inte heller några regler som särskilt tar sikte på beslag av elektroniskt lagrad information.

I beslagsutredningens betänkande Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov (SOU 2017:100) redovisas bestämmelserna om beslag ingående. Där redovisas och diskuteras särskilt hur reglerna kan tillämpas på elektroniska informationsbärare. Av redogörelsen framgår, såvitt här är av intresse, följande.¹⁸

Enligt svensk rätt anses det tillåtet att besluta om husrannsakan på en viss plats i syfte att söka efter information som finns lagrad i en dator eller annan elektronisk informationsbärare på platsen. Det krävs då inte något särskilt beslut om husrannsakan för informationsbäraren. Ofta finns datorer och andra informationsbärare i sådana miljöer, hus, rum eller slutna förvaringsställen som inte får genom-sökas utan ett beslut om husrannsakan. I sådana fall blir det därför en sekundär fråga hur man ska se på undersökningen av själva informationsbäraren. Frågan om innehållet i datorer m.m. får undersökas blir då beroende av hur beslutet om husrannsakan ska tolkas.

Det har också blivit allt vanligare att elektroniska informationsbärare är portabla och att de finns på någons person, t.ex. i en byx- eller jackficka, eller i en väska som personen bär med sig. Kläder och annat som någon bär på sig samt väskor, paket och andra föremål som någon har med sig kan undersökas med stöd av reglerna om kroppsvisitation. Det har ansetts att en kroppsvisitation inte får vidtas i syfte att man ska komma åt uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon, eftersom det skulle strida mot ändamålet med tvångsmedlet. Där- emot kan kroppsvisitation beslutas i syfte att eftersöka en elektronisk informationsbärare som sedan kan tas i beslag. Många beslag av exempelvis datorer, mobiltelefoner och andra informationsbärare syftar vidare till att den utredande myndigheten ska få tillgång till den information som finns lagrad i föremålet och inte till själva föremålet i sig.

¹⁷ NJA 2015 s. 631.

¹⁸ Se SOU 2017:100 Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov s. 163–184 och 281 f. med där gjorda hänvisningar.

Om beslaget har föregåtts av en husrannsakan anses det beslutet – men inte ett beslut om kroppsvisitation – omfatta en möjlighet att undersöka datorer och andra informationsbärare som man påträffar. Vidare anses att föremål som tas i beslag får undersökas.

Genom husrannsakan och beslag av elektroniska informationsbärare får de brottsbekämpande myndigheterna således tillgång till elektroniskt lagrad information. I vart fall tillämpas regelverket så i praktiken, även om det kan noteras att det i litteraturen har anförts att beslaget endast skulle ge en rätt till en extern undersökning av föremålet, men inte rätt att genomsöka dess innehåll. Gällande rätt synes dock ge rätt till elektronisk lagrad information i samband med beslag.

Det finns många olika slags informationsbärare som kan bli aktuella för beslag. Med dagens teknik kan det t.ex. handla om en dator eller dess hårddisk, externa hårddiskar, usb-minnen, mobiltelefoner och SIM-kort. Om beslaget avser en mobiltelefon anses det allmänt att det är tillåtet att undersöka telefonen för att få tillgång till telefonens eller SIM-kortets samtalslogg och telefonbok samt meddelanden som kommit in vid beslagstillfället. Det har däremot ansetts förbjudet att utan ett beslut om hemlig övervakning eller avlyssning låta telefonen vara påslagen i syfte att fånga upp samtal och inkommande meddelanden i realtid. Detsamma gäller i fråga om surfplattor, datorer och andra elektroniska informationsbärare som kan ta emot meddelanden. Innehållet vid beslagstillfället får alltså undersökas, under förutsättning att detta inte är förbjudet enligt t.ex. beslagförbudsreglerna, men det anses inte tillåtet att låta informationsbäraren förbli uppkopplad mot internet i syfte att man ska kunna ta del av meddelanden som kommer in därefter. Information från exempelvis sociala medier eller mejlkonton som redan före beslagstillfället och undersökningen hämtats hem till den enskilde datorn, telefonen osv. och sparats i dess minne får genomsökas. Sådan information är tillgänglig trots att nätverksuppkopplingen släcks.

5.5 Särskilt om tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamheten är i huvudsak oreglerad

Polismyndigheten, liksom andra brottsbekämpande myndigheter, bedriver olika former av underrättelseverksamhet. Polismyndighetens allmänna befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet framgår av

2 § 1 polislagen där det anges att till myndighetens uppgifter hör att *förebygga, förhindra och upptäcka* brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Dessa begrepp är således av central betydelse i verksamheten.

Underrättelseverksamheten är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Det rör sig alltså om misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller allmänna misstankar om framtida brott. Misstankarna om brottslig verksamhet avser fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma leda till konkreta brott. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten är att förse de brottsbekämpande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I underrättelseverksamheten samlar alltså myndigheterna in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och förhindra brott.

För att kunna bedriva underrättelseverksamhet behöver myndigheterna kunna hämta in, bearbeta och analysera information som sedan kan förädlas till kunskap om exempelvis förutsättningar för viss brottslig verksamhet, brottsfenomen eller brottsupplägg. Informationen kan användas för att förebygga och förhindra brott t.ex. genom att åtgärder vidtas som försämrar förutsättningarna för brottsligheten eller minskar de av aktörerna önskade effekterna av densamma. En viktig del av den brottsbekämpande underrättelseverksamheten är också att upptäcka. Det kan vara fråga om att upptäcka ännu okänd brottslig verksamhet, nya brottsupplägg eller att identifiera tidigare okända förhållanden, individer eller aktiviteter.

Underrättelseverksamhetens karaktär är sådan att den är beroende av tillgången till information men också av att informationen kan sparas, analyseras och bearbetas.

Underrättelseverksamheten som sådan är inte uttryckligen reglerad i några särskilda författningsbestämmelser. I lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen), lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning finns vissa bestämmelser om hur information får hämtas in i underrättelseverksamhet med hjälp av hemliga tvångsmedel. Även lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll innehåller bestäm-

melser om tvångsmedel. Lagen har som syfte att förhindra att terroristdåd utförs eller planeras i Sverige och förutsätts tillämpas endast i mycket allvarliga fall. Bestämmelserna redovisas kort nedan.

I polisens och andra brottsbekämpande myndigheters registerlagstiftning finns bestämmelser om hur underrättelseinformation, oavsett på vilket sätt denna inhämtats, får behandlas automatiserat. Innehållet i dessa författningar redovisas närmare i avsnitt 9.

Inhämtningslagen

Inhämtningslagen föreskriver en möjlighet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att i underrättelseverksamhet i hemlighet från teleoperatörer hämta in vissa uppgifter avseende elektronisk kommunikation. I huvudsak motsvarar uppgifterna sådana som i förundersökning är åtkomliga genom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Sådana uppgifter får enligt 2 § inhämtningslagen endast hämtas in om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss allvarlig brottslig verksamhet. Det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott med två års fängelse som minimistraff eller vissa i lagen särskilt uppräknade brott. Eventuell överskottsinformation får enligt 6 § användas för att förhindra även andra brott. Vidare får enligt 7 § inhämtade uppgifter ligga till grund för beslut om att inleda förundersökning och, i vissa fall efter tillstånd av domstol, användas i en förundersökning. Beslut om inhämtning av uppgifter fattas enligt 3 § av åklagare. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska enligt 5 § alltid underrättas om beslutet.

Preventivlagen

Preventivlagen reglerar användningen av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och kontroll av försändelser i framför allt Säkerhetspolisens verksamhet. Tillstånd att använda tvångsmedlen får enligt 1 och 5 §§ meddelas om det finns påtaglig risk för att en person kommer att utöva viss allvarlig brottslighet och åtgärden anses vara av synnerlig vikt för att förhindra brottsligheten. Det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa i

lagen uppräknade brott, bl.a. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, olika typer av sabotage, uppror, högförräderi och terroristbrott. Enligt 12 § får eventuell överskottsinformation användas för att förhindra även andra brott, men för att informationen ska få användas för att utreda brott krävs att det rör sig om samma slags brottslighet som gör lagen tillämplig eller om annan brottslighet för vilken det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver. Frågor om tillstånd prövas enligt 6 § av Stockholms tingsrätt. I brådskande fall får dock enligt 6 a § åklagare ge tillstånd till att använda tvångsmedlen i avvaktan på rättsens beslut. Lagen reglerar även i 16–18 §§ rätten för den som har varit utsatt för en åtgärd att, när ärendet avslutats, underrättas om åtgärden. Undantag görs emellertid, bl.a. när sekretess gäller för uppgifterna.

Lagen om hemlig dataavläsning

Hemlig dataavläsning regleras i en särskild, tidsbegränsad, lag. Lagen reglerar möjligheten att i hemlighet med ett tekniskt hjälpmedel ta upp eller läsa av uppgifter i ett avläsningsbart informationssystem. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning kan avse uppgifter som får hämtas in enligt andra regler om hemliga tvångsmedel. Det gäller både tvångsmedel enligt rättegångsbalken och andra lagar. Hemlig dataavläsning får därutöver användas för att hämta in uppgifter som inte är åtkomliga med andra hemliga tvångsmedel, t.ex. vissa lagrade uppgifter och uppgifter som visar hur ett avläsningsbart informationssystem används.

Hemlig dataavläsning får inte bara användas i förundersökning utan även i underrättelseverksamhet och vid särskild utlänningskontroll. Som utgångspunkt gäller då samma krav som enligt inhämtningslagen, preventivlagen respektive lagen om särskild utlänningskontroll.

Lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen om särskild utlänningskontroll reglerar bl.a. möjligheten att använda vissa tvångsmedel i rättegångsbalken mot utlänningskontroll men där utvisningen inte har kunnat verkställas på grund av rättsliga hinder. Förutsättningen är att det, med hänsyn till vad som är känt om utlänningskontrollens tidigare verksamhet och övriga omständigheter, kan befaras

att utlänningen kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Utlänningen får enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, om det är av betydelse för att utreda om utlänningen eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Det är också tillåtet att ta fingeravtryck av utlänningen och att fotografera honom eller henne.

Enligt 20 § lagen om särskild utlänningskontroll får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och kvarhållande av försändelse också användas mot utlänningen.

Användningen av tvångsmedlen förutsätter att Migrationsverket, regeringen eller allmän domstol har meddelat ett generellt beslut om att tvångsmedel får användas mot utlänningen. Ett sådant beslut gäller i högst tre år. Tvångsmedel enligt 20 § får bara beslutas om det finns synnerliga skäl och tillstånd meddelas av Stockholms tingsrätt i det enskilda fallet enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Lagen har nyligen setts över (se SOU 2020:16), men huvuddragen i den nuvarande regleringen föreslås gälla även i fortsättningen.

6 Polisens befogenheter enligt polislagen

6.1 Inledning

Vilka befogenheter polisen har inom ramen för en brottsutredning framgår av regler i rättegångsbalken och har berörts i avsnitt 5. Bestämmelser om brottsbekämpning utanför förundersökningar finns i polislagen (1984:387).

6.2 Bestämmelsen i 8 § polislagen

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska enligt 8 § första stycket polislagen under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. I 8 § andra stycket föreskrivs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De principer som anges i 8 § polislagen har generell betydelse för polisarbetet. Paragrafen kan ses som ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering. Bestämmelsen ger uttryck för proportionalitets- och behovsprincipen och dessa principer ska alltså beaktas vid varje polisingripande.¹

¹ Prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m. s. 78 f.

6.3 Användning av våld, omhändertaganden, avlägsnanden m.m.

Utöver den rätt att i vissa fall använda våld som gäller för alla enligt 24 kap. brottsbalken ger 10 § polislagen en polisman rätt att i vissa i bestämmelsen närmare angivna situationer, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. En förutsättning är att andra medel är otillräckliga och att det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Våld får över huvud taget inte tillgripas, om den aktuella tjänsteuppgiften inte har en sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång. I bestämmelsen erinras således åter om behovs- och proportionalitetsprinciperna. Paragrafen tar sikte både på våld mot person och på våld mot egendom men får naturligtvis sin största betydelse i fråga om våld mot person.²

En enskild polisman har, enligt 11 § polislagen, möjlighet att omhänderta personer om det enligt polismannens bedömning föreligger förutsättningar för beslut om omhändertagande enligt en särskild föreskrift, t.ex. 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) om förvar. En ytterligare förutsättning är att polismannen bedömer att ett dröjsmål med omhändertagandet skulle innebära fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Ett sådant omhändertagande är tillfälligt i avvaktan på myndighetens beslut.

Polisen har i vissa fall också rätt att omhänderta personer, exempelvis underåriga och missbrukare, som befinner sig i ett sådant tillstånd att det föreligger överhängande fara för personens hälsa eller för att personen kommer till skada (12 och 12 a §§). Polislagen ger vidare polisen rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta personer vid ordningsstörningar eller omedelbar fara för sådana störningar samt vid brott och fara för brott (13–13 c §§).

Vid alla omhändertaganden gäller att det ska ses till att åtgärden inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte. Den omhändertagne får tas i förvar, dvs. sättas i arrest eller på annat sätt låsas in, endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Den som är under femton år får dock inte tas i förvar (17 §).

² A. prop. s. 93.

6.4 Kroppsvisitation

Kroppsvisitation vid frihetsberövande eller avlägsnande (19 § första stycket)

Kroppsvisitation i samband med att någon berövas friheten eller avlägsnas får enligt 19 § första stycket polislagen göras i två fall. Det ena fallet är när det av säkerhetsskäl är nödvändigt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand. Syftet är att personen i fråga inte ska kunna ha med sig något föremål med vilket han eller hon kan skada sig själv eller andra. Sådan visitation görs rutinmässigt i samband med att polisen frihetsberövar någon. Det andra fallet är när kroppsvisitation behövs för att identiteten på den mot vilken ingripandet görs ska kunna fastställas.

Kroppsvisitation för att söka efter farliga föremål (19 § andra stycket 1)

I 19 § andra stycket 1 polislagen regleras kroppsvisitation för att söka efter farliga föremål för att förebygga våldsbrott. Bestämmelsen ger polisen rätt att utföra kroppsvisitation i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken kan beslutas om ett föremål kan befaras komma till brottslig användning. Det krävs alltså inte att ett brott har begåtts.

När 36 kap. 3 § brottsbalken ändrades till nu gällande lydelse diskuterades om polisens befogenhet att kroppsvisitera personer i de aktuella situationerna också borde utvidgas. Den frågan var dock redan föremål för Polisberedningens överväganden, varför någon ny reglering avseende kroppsvisitation inte föreslogs. Det betonades särskilt att man befarade att regleringen skulle te sig ingripande.³

Någon sådan reglering föreslogs inte heller av Polisberedningen. Såväl Polisberedningen som departementschefen var nämligen av uppfattningen att kroppsvisitation utgör ett så långtgående ingrepp i den enskildes integritet att risken för ett brott i sådana fall måste vara

³ Prop. 1982/83:89 om ändringar i brottsbalken m.m. (förverkande av knivar m.m. till förebyggande av våldsbrott) s. 19 f.

särskilt kvalificerad. Den bestämmelse som togs in i nuvarande 23 § polislagen begränsades därför till fall då allvarlig risk för brott mot liv eller hälsa föreligger.⁴

Ställningstagandet omprövades dock senare, varefter det nu aktuella stycket lades till i 19 § år 1987. Med stöd av bestämmelsen har polisen således numera rätt att, utan att ett brott har begåtts, kroppsvisitera personer för att söka efter farliga föremål, om det kan antas att föremålet kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Rätten till kroppsvisitation gäller situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. I de fall där risken för våldsbrott endast hänför sig till en person, är det endast den personen som får kroppsvisiteras. I vissa fall kan emellertid omständigheterna som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma att användas vid brott vara sådana att de inte hänför sig till någon bestämd person. Så kan vara fallet när situationen ter sig allmänt hotfull och konfliktfylld som vid konfrontationer mellan rivaliserande ungdomsgrupper på allmän plats. Ett annat typfall är vissa slags offentliga evenemang där risken för våld erfarenhetsmässigt är överhängande. Polisen avses i sådana sammanhang ha befogenhet att mer rutinmässigt kontrollera huruvida personerna på platsen bär föremål som kan skada andra. Risken för våldsanvändning måste dock alltid vara kvalificerad på det sätt som anges i 36 kap. 3 § brottsbalken.⁵

Bestämmelsen är utformad på så sätt att alla polismän får besluta om kroppsvisitation under angivna förutsättningar. Någon annan ordning var enligt departementschefen inte aktuell, då de aktuella situationerna kan uppstå plötsligt och utan förvarning. Vid mer rutinmässiga visitationer, t.ex. i samband med ett idrottsevenemang, bör dock beslutet fattas av polisman i befälsställning.⁶

Kroppsvisitation för att söka efter föremål som kan användas för skadegörelse (19 § andra stycket 2)

I 19 § andra stycket 2 polislagen regleras polisens möjlighet att kroppsvisitera personer för att förebygga skadegörelse. Bestämmelsen innebär att en polisman får utföra kroppsvisitation i förebyggande syfte

⁴ SOU 1982:63 Polislagen s. 124 f. och prop. 1983/84:111 s. 121 och 136.

⁵ Prop. 1986/87:115 om ändring i polislagen (1984:387) s. 11 f.

⁶ A. prop. s. 12.

för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom. Det har inte ansetts motiverat med en lika långtgående reglering avseende kroppsvisitation vid skadegörelsebrott som vid kroppsvisitation enligt första punkten. Det krävs därför särskild anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig. Det innebär att det ställs krav på konkreta grunder för att den som åtgärden riktas mot kan antas bära med sig hjälpmedel avsedda att användas vid skadegörelsebrott. Någon rutinmässig kontroll motsvarande den som under vissa förutsättningar får göras enligt första punkten bör inte få förekomma i dessa fall.⁷ Därutöver krävs att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. För förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken krävs, såvitt gäller föremål som kan användas för skadegörelse, att det ska föreligga uppenbar fara för brottslig användning. Detta utgör således ytterligare en begränsning av möjligheten att göra kroppsvisitation i aktuella fall.

Kroppsvisitation i samband med förhör (19 a §)

Enligt 19 a § polislagen får en polisman i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Det rör sig alltså här om kroppsvisitation i samma syfte som i ett av de fall som regleras i 19 § första stycket polislagen (se ovan).

Kroppsvisitation på viss plats (23 § andra stycket)

Enligt 23 § andra stycket polislagen får en polisman också utföra kroppsvisitation i andra situationer. Om det föreligger allvarlig risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom får en polisman kroppsvisitera de personer som uppehåller sig på den plats som omfattas av risken. Syftet med kroppsvisitationen ska vara att söka efter farliga föremål. Kravet på att risken måste vara allvarlig innebär att den ska vara särskilt kvalificerad och således mer påtaglig än vad som krävs för tillämpning

⁷ Prop. 2002/03:138 Åtgärder mot klotter och annan skadegörelse s. 17.

enligt 23 § första stycket, som bl.a. ger polisen rätt att bereda sig tillträde till platser för att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa (se nedan). I förarbetena nämns som exempel att polisen har fått kännedom om att ett attentat planeras mot en viss person.⁸

6.5 Särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder

Husrannsakan för att fullgöra specialreglerade uppgifter (20 §)

Tillträde till slutna utrymmen (första stycket)

Enligt 20 § första stycket polislagen får en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas, bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av den eftersökte. Om det finns synnerliga skäl att anta att den eftersökte uppehåller sig hos någon annan, får undersökning göras även där. Undersökningen får också avse en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Bestämmelser om omhändertagande av personer finns t.ex. i utlänningslagen och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Regeln är också tillämplig på fall där polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta ett föremål. Sådana bestämmelser är mer ovanliga men finns bl.a. i 6 kap. 4 § vapenlagen (1996:67), som reglerar omhändertagande av skjutvapen om det finns risk för missbruk och i 18 § passlagen (1978:302).⁹

Husrannsakan i transportmedel (andra stycket)

Enligt 20 § andra stycket får en polisman göra husrannsakan i ett transportmedel för att söka efter någon som har avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller en sjukvårdsinrättning, om det finns särskild anledning att anta att den eftersökte kommer att passera platsen. Bestämmelsen är, såvitt gäller personer som är intagna i en kriminalvårdsanstalt, tillämplig endast i de fall där den intagne dömts till fängelse i minst fyra år. För att eftersöka någon som avvikit från en anstalt

⁸ Prop. 1983/84:111 s. 135 f. Se även Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 23 §.

⁹ Se prop. 1983/84:111, s. 126 och 129 samt Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 20 §.

krävs det vidare att personen i fråga kan antas utgöra en allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det kan exempelvis vara fallet om den intagne har dömts för ett allvarligt brott. Vad gäller personer som har avvikit från en sjukvårdsinrättning krävs för tillämpning av bestämmelsen att det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att anta att personen i fråga utgör en allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det kan t.ex. vara fallet om den avvikne vid tidpunkten för avvikandet befann sig i ett allvarligt sjukdomstillstånd.¹⁰

Gemensamma bestämmelser

Beslut om åtgärder enligt paragrafen ska enligt tredje stycket fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Endast om fara är i dröjsmål får en polisman själv besluta om åtgärden. I fjärde stycket erinras om att polislagens bestämmelser inte är tillämpliga i de fall som omfattas av rättegångsbalken.

Husrannsakan i fordon och båtar för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (20 a §)

Möjligheten att enligt 20 a § polislagen göra husrannsakan i fordon för att söka efter vapen och andra farliga föremål infördes år 2006. Det hade då uppmärksammats att kriminella allt oftare förvarade och transporterade vapen i fordon, bl.a. för att minska risken för polis-ingripanden.¹¹ Paragrafens tillämpningsområde har senare utvidgats och omfattar nu även båtar.

Paragrafen reglerar husrannsakan i fordon och båtar i förebyggande syfte och korresponderar i huvudsak med 19 § andra stycket 1 polislagen, som reglerar kroppsvsitation i samma syfte (se ovan). Den möjliggör för en polisman att i den utsträckning det behövs genomsöka ett fordon eller en båt efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

¹⁰ Prop. 1990/91:129 s. 17 f. samt Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 20 §.

¹¹ Prop. 2005/06:113 Ökad kontroll av vapen s. 20.

Polisens befogenhet att genomföra husrannsakan med stöd av bestämmelsen kräver inte att det finns någon misstanke om brott. Av förarbetena framgår dock att det måste finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att det i fordonet finns vapen eller andra farliga föremål. Bestämmelsen har utformats så att den inte ska möjliggöra en praktisk tillämpning som av allmänheten kan uppfattas som ett utslag av trakasserier från polisens sida.¹²

Husrannsakan och liknande undersökningar i nödliknande situationer (21 §)

I 21 § polislagen regleras polisens möjligheter att göra husrannsakan i nödliknande situationer. Paragrafen ger polisen befogenhet att tränga in i stängda utrymmen där det finns anledning att anta att någon har avlidit eller är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En sådan åtgärd får också vidtas när det är nödvändigt för efterspaning av någon som är försvunnen om denne kan antas behöva hjälp.

Vissa nödsituationer omfattas inte av paragrafen. Polisen kan då behöva falla tillbaka på bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. Det gäller t.ex. när polisen tränger sig in i ett stängt utrymme för att hindra någon från att begå självmord.¹³

Stoppande av fordon (22 §)

I 22 § polislagen ges en polisman rätt att stoppa fordon i vissa syften. Bestämmelsen infördes år 1998 med anledning av att polisens befogenhet att stoppa fordon inte var lagreglerad utan enbart tolkningsvis kunde utläsas ur andra bestämmelser.¹⁴ Den ger polismän rätt att stoppa fordon bl.a. om det behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet genom att beröva honom eller henne friheten eller för att utföra kroppsvisitation, samt för att genomföra husrannsakan i fordonet.

¹² A. prop. s. 63.

¹³ Prop. 1983/84:111 s. 125 och 129.

¹⁴ Prop. 1996/97:175 Ändringar i polislagen m.m. s. 59.

Särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten (23 §)

I 23 § polislagen regleras vissa särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Om det av särskilda skäl kan anses föreligga en risk för att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats får en polisman enligt 23 § första stycket vidta vissa åtgärder i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det. Bestämmelsen omfattar bl.a. en rätt för polisen att bereda sig tillträde till hus, rum eller annat ställe för att söka efter exempelvis sprängämnen eller andra farliga föremål. Om det finns allvarlig risk för brott som avses i paragrafen får polisen även kroppsvisitera personer som uppehåller sig på platsen för att söka efter farliga föremål (23 § andra stycket).

Paragrafen kräver att det finns risk för brott av en särskild typ, nämligen brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Exempel som anges i förarbetena är att ett anonymt meddelande lämnas om att en bomb har placerats på viss plats, eller att polisen får anledning att misstänka att våldsamma angrepp planeras mot en främmande statschef på besök i Sverige. Brottsrisken behöver inte vara kvalificerad, vilket hänger ihop med att bombhot ofta kan presumeras vara falska.¹⁵ Däremot ska effekterna av brottet vara allvarliga, om det skulle fullbordas.

Paragrafen tillåter inte åtgärder i allmänt förebyggande syfte utan det måste gå att peka på att det på grund av särskilda omständigheter föreligger en viss risk. Vid tillämpning av bestämmelsen får proportionalitetsprincipen stor betydelse – ett ingripande måste alltid till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger. För att avvärja en allvarlig fara mot människors liv och hälsa anses mer långtgående ingrepp än annars vara tillåtna.¹⁶

En åtgärd ska enligt bestämmelsen genomföras i anslutning till den plats där det befarade brottet tros komma att förövas. Åtgärden måste alltså ha en nära geografisk anknytning till den plats där brottet tros komma att förövas. Bestämmelsen ger inte stöd för att stänga av en viss plats på grund av risk för att ett brott kan komma att begås på någon annan plats.¹⁷

¹⁵ Prop. 1983/84:111 s. 134 och 136.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Prop. 2008/09:131 Utvidgat avlägsnande vid ordningsstörningar s. 19 samt Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 23 §.

I samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, eller vid risk för sådana störningar, får Polismyndigheten, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme samt anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg (24 §).

Beslut om nu nämnda åtgärder får fattas av en enskild polisman endast i brådskande fall.

Pågående reformarbeten

I propositionen Nya regler om husrannsakan för att söka efter vapen och andra farliga föremål (prop. 2020/21:216) föreslås införandet av en ny bestämmelse i polislagen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en polisman få bereda sig tillträde till ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Huvudregeln är att beslut fattas av Polismyndigheten och endast i brådskande fall får beslutet tas av en enskild polisman på fältet.

Med stöd av bestämmelsen får gemensamma utrymmen genom-sökas, exempelvis tvättstugor, cykelrum, trappuppgångar och garage. Enskilda utrymmen, t.ex. bostadslägenheter eller privat förråd, omfattas inte. Gemensamma utrymmen i anslutning till flerbostadshus kan bl.a. vara utrymmen i separata byggnader samt områden utomhus, t.ex. gårdsplaner.

Det måste enligt förslaget finnas någon konkret omständighet som ger objektivt stöd för antagandet att ett vapen eller annat farligt föremål kan komma att påträffas genom den vidtagna åtgärden.

Att befogenheten bygger på en tillämpning av 36 kap. 3 § brottsbalken innebär att den gäller i situationer där risken typiskt sett framstår som stor att det slags föremål som får eftersökas, dvs. vapen eller andra farliga föremål, ska komma till användning vid våldsbrott. Även vid en mer allmän situation inom ett visst område eller på en viss plats, t.ex. om det förekommer upprepad allvarlig våldsanvändning mellan kriminella grupperingar, kan risken anses kvalificerad på det sätt som krävs. Ett ingripande ska dock även i sådana situationer kunna motiveras i det enskilda fallet.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att ge polisen bättre möjligheter att förhindra att vapen och andra farliga föremål används vid våldsbrott som skjutningar och sprängningar.

6.6 Särskilt om uppgifter från transportföretag

Med anledning av Sveriges inträde i EU 1995 upphörde i princip gränsformalitetsreglerna mellan Sverige och de övriga EU-staterna. Detta fick till följd att kontrollen av såväl varor som personer som kom in i landet minskade. Som kompensatorisk åtgärd införde Sverige därför 1996 en möjlighet för tullen att i den brottsbekämpande verksamheten inhämta uppgifter från transportörer i fråga om bl.a. passagerare. Syftet var att uppnå en bättre träffsäkerhet i kontrollverksamheten med mindre störning i den legala trafiken över gränserna. År 1998 fick polisen motsvarande rätt.

Inom ramen för sin underrättelseverksamhet har Polismyndigheten och Säkerhetspolisen således rätt att från transportföretag begära uppgifter om ankommande och avgående transporter, samt uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage, medpassagerare och sättet för betalning och bokning. Uppgifterna kan sedan användas för att exempelvis identifiera hot mot samhället, kartlägga och lära sig strukturen av en viss organiserad brottslighet och upptäcka och avbryta pågående brottsliga aktiviteter.¹⁸ Det krävs inte att det föreligger någon misstanke om brott, men det förutsätts att uppgifterna kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Regleringen finns i 25 och 26 §§ polislagen. Uppgifter bör inte begäras ut för att bekämpa rena bagatellbrott. Detta följer redan av proportionalitetsprincipen i 8 §.¹⁹

Luftrafikföretag som omfattas av skyldigheten att överföra uppgifter enligt lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen är endast skyldiga att lämna uppgifter i enlighet med det nu sagda om de behövs i verksamhet som rör nationell säkerhet. Denna begränsning i polislagen har att göra med att luftrafikföretag i regel har en generell skyldighet att lämna flygpassageraruppgifter till Polismyndigheten enligt den nyss nämnda lagen (se även avsnitt 9.12).

¹⁸ Prop. 1996/97:175 s. 67, jfr prop. 1995/96:166 Tullens befogenheter vid den inre gränsen avsnitt 10.

¹⁹ Prop. 1996/97:175 s. 68.

När denna skyldighet föreligger finns ingen skyldighet enligt polislagens bestämmelser.

Uppgifterna kan lämnas på så sätt att de görs läsbara genom terminalåtkomst. Härmed avses detsamma som numera normalt benämns direktåtkomst, vilket innebär att myndigheterna har möjlighet att söka direkt i trafikföretagens databaser. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får dock ta del av uppgifterna på detta sätt endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter (26 § polislagen).

Polismyndighetens behandling av de inhämtade personuppgifterna regleras i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter på brottsdatalogens område. Bestämmelserna redovisas närmare i avsnitt 9.6.

6.7 Särskilt om identitetskontroller

Polismyndigheten saknar en allmän rätt att kontrollera personers identitet. Utan att detta framgår av lag får en polisman dock, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras, tillfråga en person om hans eller hennes namn och hemvist. En sådan förfrågan anses inte i sig utgöra något intrång i någon grundlagsskyddad fri- eller rättighet.²⁰ I de fall personen inte svarar eller lämnar vad som kan antas vara oriktiga uppgifter krävs dock lagstöd för att kontrollera uppgifterna vidare. Rätt till sådan kontroll föreligger i vissa fall enligt polislagen.

Av 14 § polislagen följer att om en okänd person anträffas av en polisman och det finns särskild anledning att anta att han eller hon är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag ska berövas friheten, får personen omhändertras för identifiering, s.k. polisiering. Detta förutsätter givetvis att personen vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller att det finns anledning anta att lämnad uppgift är oriktig. En särskild anledning att anta att någon är efterspanad eller efterlyst kan vara att personens utseende stämmer överens med ett uppgivet signalement på den efterlyste.²¹

Enligt 19 § polislagen kan en polisman, om det är nödvändigt, genomföra en kroppsvisitation i syfte att fastställa en persons identitet

²⁰ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 14 §.

²¹ Prop. 1983/84:111 s. 103.

i samband med ett gripande, omhändertagande eller avlägsnande som utförs med stöd i lag. Det kan t.ex. bli aktuellt när någon som har omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. ska föras till en vårdinrättning eller till sin bostad.

Identitetskontroll kan också förekomma i samband med fordonsstopp enligt 22 § 4 polislagen, vid t.ex. olika slags trafikkontroller. Rätten att kontrollera identitet följer då av annan lagstiftning. Den som kör ett fordon har enligt 3 kap. 15 § körkortslagen (1998:488) skyldighet att på begäran överlämna körkort eller identitetshandlingar för kontroll till bl.a. polisen.

Av 27 § polislagen framgår att det ska föras protokoll över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå vem eller vilka som ingripandet riktat sig mot. Bestämmelsen gäller även vid sådana åtgärder där någon rätt till identitetskontroll inte följer av lagen, t.ex. vid tillämpning av 19 § andra stycket och 20 a § polislagen (kroppsvsitation och husrannsakan i vissa fall i förebyggande syfte). Enligt författningskommentaren till 27 § bör polisen alltid sträva efter att få fram identitetsuppgifter i samband med ett ingripande. Bestämmelsen medger dock ingen generell rätt att kroppsvsitera eller göra husrannsakan hos någon i syfte att fastställa dennes identitet.²²

Det kan här nämnas att det inom ramen för en förundersökning finns särskilda möjligheter att utreda identiteten på misstänkta personer. Således kan den som är misstänkt för brott gripas, anhållas och häktas om personen är okänd och vägrar uppge namn och hemvist, eller om personens uppgift om detta kan antas vara osann (se 24 kap. 2, 3, 6 och 7 §§ rättegångsbalken).

Identitetskontroll sker också i samband med gränskontroll samt vid sådana inre utlänningskontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Rätt att kontrollera identitet kan föreligga även enligt annan lag. Skyddslagen (2010:305) är ett exempel på detta.

²² Prop. 1996/97:175 s. 83.

7 Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter

7.1 Tullverkets befogenheter

Bestämmelser om Tullverkets befogenheter finns bl.a. i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (tullkodex), tullagen (2016:253), tullförordningen (2016:287), lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen), lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Därutöver ges tulltjänstemän i vissa fall samma rätt som tillkommer polismän att agera, och i viss författning föreskrivs även en skyldighet för Tullverket att bistå andra myndigheter i deras verksamhet. Exempelvis är myndigheten skyldig att hjälpa Polismyndigheten vid kontroll av personer enligt EU:s gränskodex. När sådana kontroller utförs har tulltjänstemän i regel samma befogenheter som en polisman vad gäller rätten att utföra kroppsvisitation, ta fotografi och fingeravtryck och också omhänderta personer (se 9–10 kap. utlänningslagen, 2005:716). Under migrationsvågen 2015 hjälpte Tullverket till med denna typ av kontroller, men annars förekommer detta sällan.

Nedan redovisas några bestämmelser av särskilt intresse för utredningen.

7.1.1 Befogenheter vid yttre gräns

Syftet med tullkontrollen är att kontrollera om anmälningsskyldigheten och andra villkor för in- och utförsel är uppfyllda samt att förhindra undandragande av tull, skatt och andra avgifter. Vid en tull-

kontroll får en tulltjänsteman kontrollera transportmedel, bagage, containrar etc. En tullkontroll är en administrativ åtgärd som inte kräver misstanke om brott. Vid gräns mot annat EU-land får en kontroll inte göras slumpmässigt, denna begränsning gäller inte vid den yttre gränsen.

Kontrollverksamheten baseras på riskbedömningar och under rättelseuppslag från myndighetens underrättelseverksamhet. I underrättelseverksamheten har myndigheten bl.a. tillgång till s.k. manifest från rederier och andra transportbolag med uppgifter om bokningsuppgifter om ankommande gods m.m., samt tillgång till passageraruppgifter från flyg genom Polismyndighetens enhet för passagerarinformation. I kontrollverksamheten använder myndigheten även sökhundar, kamerabevakning och mobil skannerutrustning för att selektera de objekt som tas ut för tullkontroll.

Tullagen innehåller precis som polislagen (1984:387) en allmän proportionalitetsprincip som gäller för tullkontroller. Således stadgas i 4 kap. 1 § att ett beslut om en kontrollåtgärd enligt tullagstiftningen får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

I sin kontrollverksamhet har tulltjänstemän vid genomförandet av vissa närmare angivna åtgärder – däribland omhändertagande av varor, stannade av fordon och avstängning av områden – rätt att utöva våld eller tvång. Dock endast i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

En förare av eller en befälhavare på ett transportmedel som omfattas av tullövervakning, exempelvis ett transportmedel ombord på vilket det finns varor som omfattas av tullövervakning, ska stanna på uppmaning av en tulltjänsteman (4 kap. 11 §). Även en annan person än föraren eller befälhavaren ska stanna på tulltjänstemannens uppmaning, som i dessa fall endast får ges om det finns anledning att anta att personen i fråga är anmälningsskyldig enligt tullagstiftningen. En sådan uppmaning till föraren av ett fordon får enligt 4 kap. 12 § ges när

1. fordonet finns
 - i trakterna vid Sveriges landgräns mot ett tredjeland,
 - i trakterna vid Sveriges kuster,
 - i närheten av eller inom en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon, eller

- i närheten av eller inom en hamn, en flygplats eller ett annat område som har trafikförbindelser med ett tredjeland,
- 2. om tulltjänstemannen har anledning att anta att varor som står under tullövervakning transporteras med fordonet, eller
- 3. när fordonet är försett med interimsskyltar eller registreringsskyltar från ett tredjeland.

En uppmaning till annan än förare eller befälhavare får riktas endast till en person som anträffas på en plats enligt första stycket 1.

Med uttrycket ”i trakterna vid” avses en 15 kilometer bred zon inåt land längs Sveriges kuster. Vad som avses med ”i närheten av” tullager, hamnar, flygplatser m.m. går enligt uttalanden i lagens förarbeten inte att definiera lika tydligt, men det är fråga om ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt begränsat. Den geografiska begränsningen kan enligt förarbetena t.ex. innebära att personen i fråga inte får befinna sig längre bort från en flygplats än att det med stor sannolikhet kan antas att personen kommer från flygplatsen.¹ Tullverkets befogenheter i dessa delar sträcker sig således längre än att gälla just vid gränspassagen eller i dess omedelbara närhet.

Tullverket har vidare enligt bestämmelser i 4 kap. rätt att omhänderta registreringsbevis eller liknande handlingar avseende ett transportmedel som omfattas av tullövervakning, samt att preja ett fartyg, om det behövs för att möjliggöra kontroll och övervakning av import eller export av varor. Tullverket får också under vissa förhållanden föra ett fartyg till en plats inom det svenska tullområdet. Vidare föreligger rätt att tillfälligt stänga av områden där transportmedel lossas eller lastas eller passagerare går ombord på eller lämnar transportmedel. I undantagsfall får Tullverket också uppehålla tåg eller hindra flygtrafik.

För bl.a. kontroll av att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen har fullgjorts får Tullverket undersöka transportmedel och andra utrymmen där varor kan förvaras, tullager, områden i hamnar eller på flygplatser där varor som står under tullövervakning förvaras och även lokaler inom sådana områden. Tullverket får även undersöka bagage och liknande som medförs av en resande till eller från EU:s tullområde eller annan person som uppmanats att stanna enligt lagens bestämmelser (4 kap. 16 §). För sådan kontroll får tulltjänsteman även undersöka och i vissa fall öppna postförsändelser

¹ Prop. 2015/16:79 En ny tullag s. 186 f.

såsom paket, brev och liknande (4 kap. 19–23 §§). I fråga om kroppsvisitation hänvisar 4 kap. 16 § andra stycket tullagen till bestämmelser om detta i lagen om straff för smuggling.

Polismyndigheten och Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt tullagen. Vid sådan medverkan gäller det som enligt tullagen gäller för tjänstemän även för polisman eller kustbevakningstjänsteman (4 kap. 3 §).

7.1.2 Befogenheter vid inre gräns

Den s.k. inregränslagen innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel av varor över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Lagen gäller kontrollen av vissa i lagens 3 § särskilt uppräknade varor, bl.a. krigsmateriel, narkotika, vapen, explosiva varor, vissa alkoholhaltiga drycker, vissa djur och barnpornografi.

Lagen föreskriver en anmälningsplikt för sådana varor som förs in i eller ut ur landet och som omfattas av ett förbud mot eller villkor för införsel som inte är uppfyllt, samt varor som förs in eller ut med stöd av tillstånd som meddelats på grund av en oriktig eller utelämnad uppgift (4 §). Vissa varor ska under alla förhållanden anmälas.

För att kunna kontrollera att förbud eller villkor som gäller för in- och utförsel har iakttagits samt för kontroll av bl.a. anmälnings skyldigheten har tulltjänstemän rätt att undersöka transportmedel, containrar och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land. Rätt föreligger också att undersöka bagage som medförs av en resande mellan EU-länder eller den som annars kan anmanas att stanna enligt lagens bestämmelser (7 §).

Var och en är enligt lagens 5 § skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges dels

- den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §, dels
- den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat

EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som omfattas av lagens tillämpningsområde, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. En anmaning under dessa förutsättningar får dock endast ges om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Den som är skyldig att stanna är också skyldig att på begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för en sådan kontroll (6 §).

Kontroller enligt lagen får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt (2 §). Att urvalet inte får ske slumpmässigt innebär att kontroll inte får ske enbart på grundval av att en person passerar en gräns. Någon form av misstanke, även en mycket svag sådan, måste föreligga i det enskilda fallet. Denna kan vara grundad exempelvis på iakttagelser, underrättelser, tips eller riskprofiler. Med riskprofiler avses sammanställningar av olika kriterier eller förhållanden och metoder som har noterats vid den brottslighet som har upptäckts.²

Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt inregränslagen. Vad som sägs i lagen om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan i huvudsak också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman (12 §).

Tullverket har också rätt att omhänderta varor om det behövs för att genomföra en kontroll eller t.ex. på den grunden att varan inte får föras in i eller ut ur landet. Sådana varor kan under vissa förutsättningar även förverkas.

7.1.3 Rätten att inhämta vissa passageraruppgifter

Rätten för Tullverket att inhämta vissa passageraruppgifter från transportföretag i fall då uppgifterna kan antas ha betydelse för dess brottsbekämpande verksamhet infördes år 1996. Bestämmelserna finns numera i 4 kap. 6–8 §§ tullagen samt i 15–16 §§ inregränslagen. Bestämmelserna motsvarar de i 25–26 §§ polislagen som redovisats

² Se Jeppson, lagen (1996:710) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, 2 §, Karnov 2021-01-04 (JUNO), se även prop. 1995/96:166 s. 55–61.

ovan (avsnitt 6.6). Regleringen innebär således en rätt för Tullverket att begära in uppgifter om ankommande och avgående transporter och uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Sådan begäran får göras endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Lagstiftningen ställer inga krav på i vilket format uppgifterna ska lämnas men ger myndigheten en möjlighet att få terminalåtkomst, alltså koppla upp sig mot transportföretagets bokningsdator eller liknande.

Kompletterande bestämmelser finns i 4 kap. 4–9 §§ tullförordningen och i 3–7 §§ förordningen (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Om ett transportföretag inte lämnar bokningsuppgifter på Tullverkets begäran har Tullverket möjlighet att förelägga transportföretaget att vid vite lämna uppgifterna. Bestämmelser härom finns i 4 kap. 24 § och 7 kap. 5 § tullagen samt i 21 § inregränslagen.

Användningen av passageraruppgifter inom Tullverkets verksamhet regleras i övrigt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Bestämmelser om personuppgifter från transportföretag finns intagna i 2 kap. 10–12 §§. Bestämmelserna redovisas närmare i avsnitt 9.7.

Tullverket har också tillgång till passageraruppgifter från flyg genom Polismyndighetens enhet för passagerarinformation, s.k. PNR-uppgifter (PNR står för Passenger Name Record, se vidare avsnitt 9.12).

7.1.4 Punktskattekontroller

Tullverket har enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, befogenhet att kontrollera att transporter av punktskattepliktiga varor sker enligt gällande regler genom att göra s.k. punktskattekontroller. Punktskattekontroller kan utföras på väg, i postförsändelser och på lager där punktskattepliktiga varor kan förvaras. De punktskattepliktiga varor som omfattas av denna kontroll är alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (1 kap. 2 §). Vid kontroller på väg, s.k. transportkontroller, har en tulltjänsteman bl.a. rätt att undersöka transportmedel, lådor, behållare eller andra utrymmen i transportmedel, containrar eller tankar där punktskattepliktiga varor kan förvaras

under transport. Även lokaler där punktskattepliktiga varor förvaras eller kan antas förvaras får undersökas. Varor som påträffas får också undersökas närmare och provtagning får ske. Vid genomförande av transportkontroller får Tullverket också exempelvis öppna transportmedel, containrar och andra utrymmen som är låsta eller, och bereda sig tillträde till områden som inte är tillgängliga för allmänheten (2 kap. 2–3 §§).

Förare är skyldiga att stanna på anmaning av tjänsteman vid Tullverket och även att på begäran legitimera sig eller på annat godtagbart sätt styrka sin identitet (2 kap. 4–5 §§).

Ett beslut om åtgärd enligt lagen får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Lagen innehåller också ett förbud mot slumpmässiga kontroller (1 kap. 5 §). Punktskattekontrollerna kan utföras i hela landet.

7.2 Kustbevakningens befogenheter

Bestämmelser om Kustbevakningens befogenheter inom områdena brottsbekämpning och ordningshållning samt vissa allmänna befogenheter avseende kontroll och tillsyn finns i Kustbevakningslagen (2019:32), som kompletteras av kustbevakningsförordningen (2019:83). Ytterligare befogenheter avseende kontroll och tillsyn finns i andra författningar. Här kan särskilt nämnas Kustbevakningens medverkan i utförandet av lastsäkringskontroller och tillsynen av transporter av visst farligt gods.

Särskilda bestämmelser om Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa mot brott finns i lagen om straff för smuggling och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Därutöver ges kustbevakningstjänstemän i vissa fall samma rätt som tillkommer polismän att agera, och i viss författning föreskrivs även en skyldighet för Kustbevakningen att bistå andra myndigheter i deras verksamhet.

Enligt bestämmelserna i kustbevakningslagen gäller följande. Kustbevakningens verksamhet är begränsad till vissa geografiska områden, främst till sjöss men också delvis på land, och därför har även kustbevakningslagen ett geografiskt avgränsat tillämpningsområde (1 kap. 4–6 §§). De befogenheter som enligt kustbevakningslagen till-

kommer kustbevakningstjänstemän får således endast tillämpas inom detta område.

Kustbevakningens verksamhet inom det brottsbekämpande området delas in i två kategorier; den direkta och den indirekta brottsbekämpningen. Den direkta brottsbekämpningen omfattar sådan brottslighet som har en naturlig anknytning till myndighetens befintliga sjöövervakning och på detta område har myndigheten möjligheter att agera självständigt. Här har Kustbevakningen bl.a. befogenhet att inleda förundersökning och vidta utredningsåtgärder, gripa misstänkta och göra husrannsakan, kroppsvisitera och hantera frågor om beslag. Här är främst fråga om sjörelaterad brottslighet, exempelvis brott som rör sjötrafik och sjösäkerhet, vattenförorening och miljö, fiske- och jaktlagstiftning, vrak och Sveriges maritima zoner (3 kap. 2 §).

Inom ramen för den indirekta brottsbekämpningen ges Kustbevakningen möjlighet att ingripa också mot brott som har en svagare koppling till myndighetens befintliga kärnverksamhet och där något självständigt ansvar inte föreligger. Här omfattas alltså alla typer av brott. Samma uppdelning finns i lagen i fråga om den ordningshållande verksamheten.

Gemensamt för all brottsbekämpande verksamhet och för ordningshållning enligt lagen gäller följande. I 2 kap. 1 § stadgas att en kustbevakningstjänsteman, inom ramen för den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten, ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Även kustbevakningslagen innehåller alltså en bestämmelse om proportionalitet vid ingripanden som gäller i hela verksamheten. Om tvång måste användas ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet.

Bland de befogenheter som följer av lagen finns att preja, borda, hålla kvar och föra fartyg till hamn. En kustbevakningstjänsteman får vidare, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i den brottsbekämpande eller ordningshållande verksamheten (2 kap. 4 §). Sådan rätt tillkommer under i huvudsak samma förutsättningar som en polisman har rätt att använda våld enligt 10 § polislagen. Dock är Kustbevakningens rätt att använda våld något mer begränsad.

I samband med att en kustbevakningstjänsteman griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon har denne, liksom en polisman i motsvarande situation, rätt att genomföra en kroppsvisitation (2 kap. 5 §). Det föreligger således en rätt att genomföra en skyddsvisitation för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand, men också rätt att söka efter identitetshandlingar eller liknande för att fastställa personens identitet.

Särskilt för den indirekta brottsbekämpningen gäller följande. Innan en förundersökning har inletts får Kustbevakningen i ett enskilt fall ingripa, även om brottet inte ingår i den direkta brottsbekämpningen. Ett sådant ingripande får dock göras endast efter en förfrågan om biträde, antingen från Kustbevakningen till Polismyndigheten eller Tullverket, eller från Polismyndigheten eller Tullverket till Kustbevakningen. En tillfrågad myndighet har rätt att neka eller avböja biträde. (4 kap. 1 §.) När sådant biträde lämnas har kustbevakningstjänsteman rätt att utöva delvis samma befogenheter som inom den direkta brottsbekämpningen, däribland hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder och ta hand om elektronisk kommunikationsutrustning (4 kap. 2 §). I undantagsfall kan även gripanden och beslag aktualiseras (4 kap. 3 §).

Även efter att en förundersökning har inletts får Kustbevakningen bistå förundersökningsledaren med utredningen av brottet även om brottet inte ingår i den direkta brottsbekämpningen (4 kap. 4 §).

Vid ingripanden enligt 4 kap. 1–4 §§ har en kustbevakningstjänsteman rätt att stoppa ett fartyg eller annat transportmedel bl.a. om det finns anledning att anta att någon som befinner sig i eller på transportmedlet har gjort sig skyldig till brott som tjänstemannen får ingripa mot, om det behövs för att med stöd i lag ingripa mot någon som befinner sig i eller på transportmedlet, genom att beröva honom eller henne friheten eller utsätta honom eller henne för kroppsvisitation eller för att utföra husrannsakan.

Kustbevakningens direkta ordningshållning omfattar uppträdande till sjöss, samt vissa störningar enligt lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och lagen (2006:1209) om hamnskydd. Inom den direkta ordningshållningen får Kustbevakningen självständigt förebygga och ingripa mot störningar av ordningen. Kustbevakningen får även i ett enskilt fall, efter förfrågan om biträde, ingripa mot störningar av ordningen som inte ingår i den direkta ordningshållningen. I akuta situationer

vid fara för liv eller hälsa har en kustbevakningstjänsteman rätt att ingripa utan föregående godkännande.

Inom den ordningshållande verksamheten har en kustbevakningstjänsteman befogenhet att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer.

8 Personkontroll enligt utlänningslagen

8.1 Utlänningslagstiftningen

Som tidigare framgått finns vissa bestämmelser om rätten att resa till och vistas inom Schengenområdet i EU-rätten. Nationella bestämmelser om villkor för att en utlänning ska få resa in i, vistas och arbeta i Sverige samt söka asyl här finns i utlänningslagen (2005:716) (UtlL), som kompletteras av utlänningsförordningen (2006:97) (UtlF). I utlänningslagen finns också regler om avvisning och utvisning, liksom bestämmelser om såväl in- och utresekontroller, dvs. gränskontroller, som så kallad inre utlänningskontroll, dvs. kontroll av utlänningar som rest in i landet och befinner sig här. Bestämmelserna kompletterar de regler om gränspassage som följer av EU:s gränskodex. Utlänningslagen innehåller således villkor för inresa och vistelse, men ger också utlänningar rättigheter och innebär ett skydd mot godtycklig behandling samt ger ramar för prövningen av rätten att vistas i landet.¹

8.2 Villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige

Svenska medborgare har enligt 2 kap. 7 § 1 stycket regeringsformen en ovillkorlig rätt att resa in i landet. Bestämmelser om passkrav för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302).

Utgångspunkten i utlänningslagen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige och att utlänningar som huvudregel behöver ha pass och någon form av tillstånd vid inresa och vistelse här. Med utlänning avses i utlänningslagen den som inte

¹ Jfr prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag, m.m. s. 27.

är svensk medborgare.² Med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en EES-stat, dvs. en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (1 kap. 3 b § UtIL).

Eftersom den generella utlänningskontrollen bygger på en ordning med skyldighet att ha visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd är det nödvändigt att utlänningar som kommer hit eller vistas här kan legitimera sig. Detta är en förutsättning för en fungerande kontroll. Som huvudregel ska därför en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ha *pass* (2 kap. 1 § UtIL).

Från passkravet görs ett flertal undantag i lagstiftningen, bl.a. rörande utlänningar som är medborgare i ett nordiskt land eller en Schengenstat. En utlänning som inte behöver ha pass ska dock på begäran av Polismyndigheten eller en polisman kunna visa att passfrihet gäller för honom eller henne (2 kap. 3 § UtIF). Han eller hon måste alltså på något godtagbart sätt kunna legitimera sig vid en kontroll som kan ske t.ex. vid en inresa eller vid en s.k. inre utlänningskontroll.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt huvudregeln förutom pass även ha *Schengenvisering eller nationell visering* (2 kap. 3 § UtIL). Visering innebär ett förhandstillstånd för en utlänning att resa in i och vistas i Sverige under en viss tid. Närmare bestämmelser om visering finns i 3 kap. UtIL och i viseringskodexen.

Rätten till inresa och vistelse kan också grundas på ett *uppehållstillstånd* (2 kap. 4 § UtIL). Ett uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige och kan gälla under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt huvudregeln i 2 kap. 5 § UtIL ha uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan beviljas för bl.a. flyktingar och alternativt skyddsbehövande, vissa anhöriga till utlänningar som vistats här varaktigt, eller på grund av arbete eller utbildning. De närmare förutsättningarna för när uppehållstillstånd ska eller får beviljas och vägras, samt när tillståndet ska vara permanent respektive tidsbegränsat, framgår av 5 kap. i lagen.

Något som också kan grunda rätt till vistelse i Sverige är *uppehållsrätten*. Med uppehållsrätt avses rätten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap. UtIL. Kapitlet tillkom vid genomförandet av det s.k. rörlighetsdirektivet i svensk

² Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (1 maj 2021, version 12A, JUNO), kommentaren till 1 kap. 1 §.

rätt. Uppehållsrätten är som huvudregel beroende av att vissa i lagen angivna villkor är uppfyllda. En EES-medborgare, och dennes familjemedlem, som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har enligt huvudregeln permanent uppehållsrätt, vilket innebär en rätt att vistas i Sverige utan att några särskilda villkor längre kan ställas.

En utlänning kan också under vissa förutsättningar beviljas ställning som *varaktigt bosatt* i Sverige. Bestämmelserna om detta finns i 5 a kap. UtlL och grundar sig i ett EU-direktiv.³ Den särskilda rättsställningen som varaktigt bosatt medför vissa rättigheter som har likheter med de rättigheter som tillkommer unionsmedborgare. Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b §).

En utlänning som ska arbeta i Sverige ska också ha *arbetstillstånd* (2 kap. 7 § UtlL). Ett arbetstillstånd är ett tidsbegränsat tillstånd att arbeta i Sverige (6 kap. 1 § UtlL). Kravet på arbetstillstånd gäller vid sidan av kravet på tidsbegränsade tillstånd för inresa och vistelse. Den som har arbetstillstånd måste alltså även ha uppehållstillstånd eller på annan grund ha rätt att vistas i landet. Den som har permanent uppehållstillstånd behöver dock inte ha något arbetstillstånd. Undantag från kravet på arbetstillstånd görs även för medborgare i de nordiska länderna, liksom för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, vilka har uppehållsrätt (2 kap. 8 c § UtlL). Ytterligare bestämmelser om arbetstillstånd finns i 6 kap. UtlL och i UtlF.

För flera av de tillstånd som nu redovisats gäller att de som huvudregel ska ordnas före inresan. Detta gäller för visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Från flera av kraven görs också undantag, bl.a. för utlänningar som är medborgare i ett nordiskt land eller en Schengenstat.

Återkallelse av tillstånd, avvisning och utvisning

Visum och tillstånd för arbete och vistelse kan under vissa i lagen angivna förhållanden återkallas. Bestämmelser om återkallelse av tillstånd finns i 7 kap. UtlL. Bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering finns i viseringskodexen.

³ Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Enligt bestämmelserna i 7 kap. kan återkallelse av tillstånd bl.a. ske i fall då en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet, eller i vissa fall om särskilda för det finns. Som ett särskilt skäl har i motiven framförts att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här.⁴ Upphållstillstånd får vidare i vissa fall återkallas för en utlänning som registrerats på spärrlista i Schengens informationssystem (SIS). Ett beslut om avvisning eller utvisning av en tredjelandsmedborgare som meddelats av en stat inom EU eller av Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein gör det också möjligt att under vissa förutsättningar återkalla ett uppehållstillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd ska som huvudregel återkallas om det kan konstateras att en utlänning med sådant tillstånd inte längre är bosatt i Sverige.

En utlänning som inte har rätt att resa in respektive vistas i Sverige kan *nekas inresa* enligt bestämmelserna om detta i artikel 14 i EU:s gränskodex, men också avvisas eller utvisas. Bestämmelser om avvisning och utvisning av utlänningar finns i 8 kap. UtlL. Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i kapitel 8 a och vissa bestämmelser om utvisning finns även i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. En utlänning som har sökt asyl i en annan medlemsstat i EU eller i Norge, Island, Schweiz eller Liechtenstein kan i stället överföras till det landet med stöd av Dublinförordningen.

Med *avvisning* avses ett beslut om avlägsnande som fattas av en administrativ myndighet i samband med en utlännings försök att resa in i Sverige eller inom tre månader efter den första ansökan efter utlänningens ankomst till Sverige (8 kap. 5 §). Detta oavsett på vilken grund avvisningsbeslutet grundas. För avlägsnandebeslut som fattas senare än efter tre månader används termen *utvisning* (8 kap. 6 §). Termen utvisning används också när en domstol beslutar att en utlänning ska lämna landet på grund av att han eller hon har begått brott.⁵

Förutsättningarna för avvisning och utvisning skiljer sig åt beträffande utlänningar som är EES-medborgare och deras familjemedlemmar samt andra utlänningar.

Om någon av de ovan redovisade formella förutsättningarna för passage in över Sveriges gränser brister kan avvisning ske. Bestäm-

⁴ Prop. 1979/80:96 s. 91, jfr prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden s. 287.

⁵ Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (1 maj 2021, version 12A, JUNO), inledningen till 8 kap.

melser om detta finns i 8 kap. 2 och 8 §§ UtL. En utlänning kan också utvisas på materiell grund. Bestämmelserna i 8 kap. UtL möjliggör således även en individuell utlänningskontroll. En utlänning kan exempelvis avvisas eller utvisas om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt under vistelsen, kan antas komma att begå brott här, när tillstånd att vistas i Sverige saknas eller med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Avslås eller avvisas en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallas ett sådant tillstånd och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det i regel samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 §).

Migrationsverket har exklusiv befogenhet att besluta om avvisning i vissa fall. I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Att Polismyndigheten har rätt att pröva avvisningsfrågan har sin grund i att frågan om avvisning ofta aktualiseras direkt vid gränskontrollen eller aktualiseras i samband med s.k. inre utlänningskontroll.⁶ När prövningen görs av Polismyndigheten och det bedöms vara tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet dock lämnas över till Migrationsverket. (8 kap. 17 §). Frågor om utvisning prövas av Migrationsverket (8 kap. 18 §).

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska i vissa fall innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Ett beslut om avvisning eller utvisning kan i vissa fall också förenas med ett återreseförbud.

8.3 Gränskontroll och inre utlänningskontroll

8.3.1 In- och utresekontroll

Reglerna för gränspassage finns som framgått ovan i EU:s gränskodex och har redovisats i avsnitt 3. Av reglerna följer att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, men att alla personer ska underkastas kontroll vid in- och utresa från Schengenområdet, dvs. vid de yttre gränserna. Kontrollerna vid de yttre gränserna ser något olika ut för personer som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten och tredjelandsmedborgare som inte

⁶ Prop. 2004/05:170 s. 234.

har det. Kompletterande bestämmelser om gränskontroller finns i 9 kap. UtlL. Med gränskontroller menas här in- och utresekontroller vid yttre gräns, men också vid tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns.

Den kontroll av personer som ska ske enligt gränskodexen ansvarar Polismyndigheten för. Tullverket och Kustbevakningen är enligt lag skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll och Kustbevakningen ska medverka till kontrollen genom att utöva kontroll av sjötrafiken. Även Migrationsverket får i vissa fall efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Inresekontrollen kan således utföras, förutom av polismän, av särskilt förordnade passkontrollanter, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän.

8.3.2 Kontroll- och tvångsåtgärder vid in- och utresekontroll

Kroppsvisitation m.m.

Om det vid en inresekontroll är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet får den tjänsteman som utför kontrollen kroppsvisitera utlänningen och också undersöka det bagage, handväskor eller liknande som personen för med sig (9 kap. 2 § UtlL). Sådan kontroll får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in och vistas här i landet. I samband med inresekontrollen får även bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel undersökas i syfte att förhindra att en utlänning reser in i landet i strid med bestämmelserna i gränskodexen.

Möjligheten till denna typ av kontroll är inte avsedd att tillämpas rutinmässigt utan det måste enligt uttalanden i lagens förarbeten finnas någon anledning att anta att utlänningen underlåter att t.ex. visa upp medförda identitetshandlingar. Om anledning saknas att ifrågasätta de uppgifter utlänningen lämnar och resväg och identitetshandlingar ska visitation alltså inte ske.⁷ På samma sätt krävs det enligt uttalanden i förarbetena att det finns en rimlig anledning till undersökning av transportmedel, t.ex. att polisen har fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och en viss plats försöker ta sig in illegalt genom att exempelvis gömma sig i bagageutrymmen på bilar.⁸

⁷ Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m.m. s. 101.

⁸ Prop. 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen (1980:376), m.m. s. 67.

I bestämmelsen erinras om att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas.

Omhändertagande av pass m.m.

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om rätten att omhänderta pass eller annan identitetshandling. Rätten gäller vid inresekontrollen om utlänningen i samband med denna ansöker om uppehållstillstånd. Rätten föreligger också senare när sådan ansökan görs och även i avvaktan på verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning (9 kap. 4 och 5 §§). Reglerna syftar till att förhindra att identitetshandlingar förstörs eller försvinner under processens gång. Polismyndigheten har även rätt att i vissa fall omhänderta biljetter för resan från Sverige i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här eller lämnar det (9 kap. 6 §).

Fotografering och fingeravtrycksupptagning

Gällande lagstiftning ålägger en utlänning en skyldighet att i ett flertal situationer låta myndigheterna fotografera honom eller henne och ta fingeravtryck.

Enligt 9 kap. 8 § UtL får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck, om 1) han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, 2) han eller hon ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, 3) det finns grund för att besluta om förvar, eller 4) om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § samma lag. Om personen i fråga söker asyl, dvs. ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, ska fingeravtryck tas enligt artikel 9 i Eurodacförordningen. Enligt artikel 14 i samma förordning ska fingeravtryck vidare tas på tredjelandsmedborgare som gripits i samband med att de olagligen passerat en yttre gräns. I samtliga nu nämnda fall får fingeravtryck dock bara tas om personen har fyllt 14 år.

Migrationsverket får, enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27), föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd

av 9 kap. 8 § UtlL. Paragrafen reglerar uttömmande för vilka ändamål uppgifterna får behandlas. Registren får enligt bestämmelsen bl.a. användas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där utläningen åberopar att han eller hon är flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande, i ärenden om avvisning och utvisning samt i testverksamhet. Uppgifter om fingeravtryck får vidare behandlas om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera fingeravtryck som verket tagit mot det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Vid en gränskontroll får vidare fotografi eller fingeravtryck tas för att kunna kontrollera att en innehavare av ett uppehållstillståndskort är samma person som kortet har utfärdats för (9 kap. 8 b §).

Enligt 9 kap. 8 c § UtlL är en utlänning vid inrese- eller utresekontroll skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck för kontroll av identiteten och av resehandlingens äkthet. En sådan kontroll får utföras om det råder tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet och skyldigheten gäller under förutsättning att utläningen är innehavare av en resehandling som är försedd med ett lagringsmedium som innehåller motsvarande biometriska kännetecken. Även den som har Schengenvisering är i vissa fall skyldig att låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck i syfte att låta kontrollera hans eller hennes identitet och viseringens äkthet (9 kap. 8 d §).

En utlänning är vid en in- eller utresekontroll även skyldig att låta en polisman, eller annan behörig tjänsteman, eller Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utläningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt (9 kap. 8 f §).

Fotografi och fingeravtryck kan också tas i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, uppehållsstatus eller bevis om sådan status eller bevis för gränsarbetare (9 kap. 8 a och e §§).

I viseringskodexen finns det bestämmelser om fotografering och fingeravtrycksupptagning i samband med att en tredjelandsmedborgare ansöker om en Schengenvisering. Ansökan om sådan visering prövas i vissa fall av de myndigheter som ansvarar för personkontroll vid de yttre gränserna (artikel 4 viseringskodexen). Fingeravtryck tas på viseringssökande från tolv års ålder.

Beslut om att ta fotografi eller fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtL fattas enligt 6 kap. 14 § UtlF av den befattningshavare som ansvarar för att utredning genomförs i ett ärende som rör uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning eller av den som har till uppgift att fatta beslut om förvar.

De fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 b–d §§ får endast användas i de syften som anges där och uppgifterna får inte lagras. När en kontroll har genomförts ska således det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

Skyldighet att kvarstanna

I samband med en in- eller utresekontroll enligt EU:s gränskodex är en utlänning enligt 9 kap. 11 § skyldig att stanna kvar för utredning. Skyldigheten gäller dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, förutsatt att beslut om förvar inte meddelats. En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar.

Transportörers kontroll- och uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen

En transportör har enligt utlänningslagens bestämmelser en skyldighet att kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet (9 kap. 3 § UtL). I vissa fall ska det även kontrolleras att utlänningen har medel för sin hemresa. Tanken är att transportören vid kontrollen ska kunna upptäcka avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. Det ställs dock inte krav på någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar och transportörerna ska inte heller göra någon egen bedömning av huruvida en utlänning har skyddsbehov.⁹

Enligt 9 kap. 3 a § ska en transportör som luftvägen ska transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör Europeiska

⁹ Prop. 2003/04:50 Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m. s. 58 f. och 76.

unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, på begäran av Polismyndigheten överföra uppgifter om de ankommande passagerarna så snart incheckning avslutats. Bland de uppgifter som ska lämnas finns namn, medborgarskap, födelsedatum och nummer på och typ av resehandling samt gränsövergångsställe för inresa. Enligt motivuttalanden bör uppgifterna kunna begäras om de kan antas ha betydelse för personkontrollverksamheten, dvs. för att kontrollera invandringen men även för att förebygga och bekämpa därmed förknippad brottslighet.¹⁰

Uppgifterna ska samlas in av transportören och sedan elektroniskt, eller annars på annat lämpligt sätt, överföras till Polismyndigheten (9 kap. 3 b §). Inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlant till gränsövergångsstället ska transportörens som samlat in och överfört uppgifterna radera dessa (9 kap. 3 d §).

Transportörens kontroll- och uppgiftsskyldighet är avgiftssanktionerad (19 kap. 5 och 5 a §§).

Bestämmelser om behandlingen av de uppgifter som överförts till Polismyndigheten enligt 3 b § finns i lagen (2006:444) om passagerarregister.

Bestämmelserna om transportörers uppgiftsskyldighet genomför direktivet 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (det s.k. API-direktivet) som bl.a. syftar till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. API står för Advance Passenger Information.

8.3.3 Inre utlänningskontroll

Att gränskontrollerna vid de inre gränserna inom Schengenområdet har avskaffats hindrar inte förekomsten av andra typer av personkontroller, förutsatt att dessa inte har samma verkan som inrese- eller utresekontroller. Detta framgår av artikel 23 i gränskodexen. Som exempel anges där bl.a. kontroller som syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet samt stickprovskontroller. En annan typ av tillåten personkontroll är den så kallade inre utlänningskontrollen.

¹⁰ Prop. 2005/06:129 Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier s. 38.

Den innebär en kontroll av en utlänning som finns inne i landet i syftet att kontrollera utlänningens rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium. Bestämmelser om inre utlänningskontroller fastställs genom nationell lagstiftning.

Det är i första hand Polismyndigheten som ansvarar för den inre utlänningskontrollen i Sverige. Kustbevakningen ska dock medverka genom en självständig kontroll av och i anslutning till sjötrafiken, t.ex. på kobbar och skär, eller i anslutning till hamn. Även i annat fall får Kustbevakningen biträda Polismyndigheten vid inre utlänningskontroll, dvs. oavsett var en sådan kontroll äger rum.

I Sverige regleras inre utlänningskontroller i 9 kap. 9 § UtlL. Kontrollen syftar till att fastställa utlänningens identitet och rätt att vistas i Sverige. Vid en sådan kontroll är utlänningen skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. De andra handlingar som avses är exempelvis visering, arbetstillstånd eller andra identitetshandlingar än pass. Den som inte har sådana handlingar med sig är också skyldig, som ett led i den inre utlänningskontrollen, att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av utlänningens personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att denne inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse. Möjligheten till hämtning är avsedd att tillämpas restriktivt.¹¹

I motiven till bestämmelsen förtydligas att bestämmelsen inte innebär en skyldighet för utlänningar att ständigt bära passet med sig under vistelsen här.¹²

En förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska få vidtas är att det finns *grundad anledning att anta* att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns *särskild anledning till kontroll*. I specialmotiveringen till bestämmelsen i 9 § konstaterades att JO i några ärenden om utlänningskontroll år 1980 och 1981 framhållit att ”enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll”. Lagstiftaren anförde dock att utlänningens uppträdande eller umgänge

¹¹ Prop. 1981/82:146 s. 66.

¹² Prop. 1988/89:86 s. 172.

emellertid ibland kan ge anledning till misstanke att han inte har rätt att uppehålla sig här och att kontroll i sådana fall kan ske.¹³

Inre utlänningskontroller kan ske på hela det svenska territoriet och ska inte vara begränsade till t.ex. kontroller i gränsområden.

Av Polismyndighetens statistik över antalet genomförda inre utlänningskontroller mellan åren 2010 och 2020 kan man utläsa att antalet kontroller stadigt minskat, med undantag för 2017 där en ökning från året innan tillfälligt skedde. År 2010 genomfördes sammanlagt 33 630 kontroller i landet, 2012 var antalet 42 467 och 2014 26 428. Från 2015 har antalet stadigt minskat från 23 652 kontroller till 10 855 kontroller 2020.¹⁴ Denna minskning har sannolikt sin förklaring i arbetet med de tillfälligt återinförda inre gränskontrollerna som både kan antas ha minskat behovet av inre utlänningskontroller och krävt polisiära resurser.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) ges närmare anvisningar om hur bestämmelserna om inre utlänningskontroll ska tillämpas.

Enligt föreskrifterna ska den inre utlänningskontrollen inriktas mot att 1) övervaka att utlänningar inte vistas eller arbetar här i landet utan att uppfylla föreskrivna villkor, och 2) efterspana utlänningar för vilka det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas (3 §).

Av föreskrifterna framgår att kontrollen, utöver en uppmaning till utlänningen att visa upp pass eller andra handlingar, också inbegriper t.ex. frågor till utlänningen och kontroller i dataregister.

I föreskrifterna påpekas att de allmänna principerna för polisingripanden som anges i 8 § polislagen (1984:387) gäller även vid inre utlänningskontroller. Detta innebär att kontrollerna ska genomföras med minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet och att de olägenheter som kan följa av kontrollen står i proportion till syftet med kontrollen (jfr 8 § första stycket polislagen). Vidare anges att när en utlänning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas

¹³ A. prop. s. 172 f.

¹⁴ Statistik gränspolisverksamhet, Polismyndigheten <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>. Hämtat 2021-08-10.

med humanitet och värdighet. När det gäller en utlänning under 18 år bör särskilt beaktas vad hänsyn till dennes bästa kräver.

Angående rekvisiten *grundad anledning att anta* och *särskild anledning till kontroll* i 9 kap. 9 § UtlL anges i de allmänna råden till 5 § i föreskrifterna följande:

Bestämmelsen innehåller två situationer när inre utlänningskontroll får genomföras. Rekvisitet grundad anledning att anta bör uppfattas så, att en inre utlänningskontroll får företas endast efter en helhetsbedömning av föreliggande objektiva omständigheter grundade på den enskilde polis-mannens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information. Utlänningens uppträdande och umgänge kan vara en omständighet som i vissa fall kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. Inre utlänningskontroll får inte genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn.

Kriminalunderrättelser eller annan information kan utgöra underlag för polismyndigheten att sammanställa välgrundade profiler. Sådana profiler kan, ensamma eller tillsammans med andra omständigheter, motivera kontroll av en utlänning under förutsättning att de ger grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet.

Rekvisitet ”annars finns särskild anledning till kontroll” bör kunna tillämpas när det finns anledning att kontrollera identiteten på en utlänning i samband med t.ex. ett frihetsberövande eller en brottsutredning. Vid fordons- och förarkontroll kan inre utlänningskontroll ske i samband med att förarens identitet och rätt att framföra fordonet kontrolleras. Vid en sådan kontroll bör även en passagerare i ett fordon bli föremål för inre utlänningskontroll om det föreligger objektiva omständigheter som ger grundad anledning till kontroll.

Av 2 och 6 §§ följer att utlänningen ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen samt att kontrollen ska dokumenteras. Av dokumentationen ska framgå grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentationen ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna. Om det vid kontrollen kommer fram nya uppgifter rörande utlänningens namn, födelseid, medborgarskap eller annan relevant information ska detta antecknas och berörda myndigheter underrättas.

I 4 § i föreskrifterna anges att inre utlänningskontroll ska bedrivas över hela det svenska territoriet och vara en integrerad del av Polis-

myndighetens olika verksamhetsgrenar. Det lyfts särskilt fram att kontrollerna är en viktig kompensatorisk åtgärd för avskaffandet av de inre gränskontrollerna i Schengenområdet och att utförandet av kontroller är av betydelse för att upprätthålla den fria rörligheten för personer där.

Övriga kontroll- och tvångsåtgärder vid inre utlänningskontroll

Skyldighet att kvarstanna

På samma sätt som vid en in- eller utresekontroll är en utlänning skyldig att stanna kvar för utredning i samband med kallelse eller hämtning som beslutats enligt 9 kap. 9 §. Skyldigheten gäller inte heller i detta fall längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, förutsatt att beslut om förvar inte meddelats. En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar.

Fotografering och fingeravtrycksupptagning

Vid en inre utlänningskontroll får vidare, på samma sätt som vid en gränskontroll, fotografi eller fingeravtryck tas för att kunna kontrollera att en innehavare av ett uppehållstillståndskort är samma person som kortet har utfärdats för (9 kap. 8 b §), eller för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utlänningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt (9 kap. 8 f §).

Av vad som ovan sagts om bestämmelsen i 9 kap. 8 § UtlL följer vidare att Polismyndigheten får fotografera en utlänning och ta dennes fingeravtryck även i samband med en inre utlänningskontroll om utlänningen då ansöker om asyl (dvs. uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande) eller om det finns grund för att besluta om förvar. Sådana åtgärder får sedan den 20 juli 2021 enligt bestämmelsen också vidtas om varken utlänningsens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid kontrollen (9 kap. 8 § första stycket 4).

8.3.4 Omhändertagande och förvar

Bestämmelser om förvar avseende utlänningar finns i 10 kap. UtlL. En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar bl.a. om dennes identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet som han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (så kallat identitetsförvar, 10 kap. 1 § första stycket). Förvar kan också aktualiseras om det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras (så kallat utredningsförvar, 10 kap. 1 § andra stycket 1), eller om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas (så kallat sannolikhetsförvar, 10 kap. 1 § andra stycket 2).

Möjligheterna att ta barn, dvs. personer som inte fyllt 18 år, i förvar regleras i 10 kap. 2–3 §§ och är betydligt snävare än vad som gäller beträffande vuxna. I 10 kap. 4–5 § finns det bestämmelser om begränsningar för hur länge vuxna respektive barn får hållas i förvar.

En utlänning kan under vissa förhållanden som närmare anges i 10 kapitlet i stället för att hållas i förvar ställas under uppsikt. En utlänning får vidare, enligt 9 kap. 12 § UtlL, omhändertas om det är nödvändigt för att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna förberedas eller genomföras. Ett sådant omhändertagande får pågå under högst 24 timmar, eller om det finns särskilda skäl högst 48 timmar.

I Dublinförordningen finns också vissa bestämmelser om förvar.

9 Dataskyddsregleringen

9.1 Inledning

Under 2016 genomfördes inom EU en dataskyddsreform. Resultaten av reformen blev i huvudsak två rättsakter. Den ena är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Den vedertagna förkortningen för förordningen är GDPR. Här benämns den dock dataskyddsförordningen. Den andra rättsakten är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, här kallat dataskyddsdirektivet.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Den innehåller dock vissa bestämmelser som tillåter eller förutsätter kompletterande eller avvikande nationell lagstiftning. Sådana kompletterande bestämmelser finns främst i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), men även i flera andra s.k. registerförfattningar som gäller särskilt i viss verksamhet eller viss myndighet.

Dataskyddsförordningen, som är generellt tillämplig på automatiserad behandling av personuppgifter och viss annan strukturerad information, gäller inte när dataskyddsdirektivet är tillämpligt. Dataskyddsdirektivet har huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom en ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), tillsammans med brottsdataförordningen (2018:1202) som genomför vissa detaljbestämmelser i

direktivet. Gränsen mellan när dataskyddsförordningen respektive brottsdatalagen gäller regleras i den sistnämnda lagen.

Brottsdatalagen gäller huvudsakligen för myndigheter i rättskedjan när de behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller verkställa straffrättsliga påföljder. För dessa myndigheter finns också särskild registerlagstiftning som kompletterar den generella regleringen.

Den reform som på detta sätt har skett har inte inneburit att vi fått nya regelverk på områden som tidigare varit oreglerade eller haft en helt annan innebörd. Inom EU gällde dessförinnan Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter som i Sverige var genomförd genom personuppgiftslagen (1998:204). Detta äldre direktiv byggde på samma allmänna principer för behandling av personuppgifter som de nu gällande rättsakterna gör. I viss mån kan således äldre praxis fortfarande vara vägledande. Reformen har dock inneburit att tidigare gällande lagstiftning, såsom personuppgiftslagen och äldre registerförfattningar såsom polisdatalagen (2010:361) m.fl. strukturerats om och ersatts.

I detta avsnitt redogörs för den dataskyddsrättsliga regleringen i de delar som är av särskilt intresse för utredningens överväganden i avsnitt 15–17. I huvudsak tar framställningen sikte på bestämmelserna i brottsdatalagen och de registerförfattningar som gäller för Polismyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens behandling av personuppgifter på brottsdatalagens område. Även den reglering som gäller för Säkerhetspolisen och som inte grundar sig på EU-rätten behandlas kort.

9.2 Allmänna principer för behandling av personuppgifter

Såväl dataskyddsförordningen (artikel 5) som dataskyddsdirektivet (artikel 4) slår fast ett antal allmänna principer som ska gälla för behandling av personuppgifter. De principer det gäller är följande.

Principen om laglighet, korrekthet och öppenhet. Principen innebär att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt och korrekt sätt i för-

hållande till den registrerade. På vilket sätt det är lagligt och korrekt att behandla personuppgifter framgår av den generella dataskyddsregleringen och kompletterande nationell lagstiftning. Principen om laglighet kan sägas utgöra en hänvisning till de rättsliga grunderna.

Såvitt avser principen om korrekthet kan det enligt regeringens uttalanden i förarbetena till dataskyddslagen vid en jämförelse med andra språkversioner av dataskyddsförordningen ifrågasättas om den svenska termen korrekt motsvarar avsikten med bestämmelsen. I den danska språkversionen anges i stället att uppgifterna ska behandlas rimligt. På motsvarande sätt används i den engelska språkversionen termen fairly, vilket betyder rättvist, skäligt eller rimligt. I den franska språkversionen används termen loyale, vilken har motsvarande betydelse som engelskans fairly. I den tyska språkversionen används uttrycket Treu und Glauben, vilket brukar översättas med god tro eller tro och heder. Alla dessa termer indikerar enligt regeringens mening, tydligare än den svenska termen korrekt, att en intresseavvägning ska göras. I det enskilda fallet kan det således t.ex. vara oförenligt med principen om korrekthet att vidta en viss behandlingsåtgärd, även om denna i och för sig skulle kunna anses vara rättsligt grundad, nämligen om behandlingen är oskälig i förhållande till den registrerade.¹

Personuppgifter ska vidare behandlas på ett öppet sätt i förhållande till den registrerade. Det bör alltså vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem behandlas.

Principen om ändamålsbegränsning innebär att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål. Ändamålet måste bestämmas redan när en personuppgift behandlas för första gången. Regeringen har uttalat att principen om att ändamålen ska vara berättigade innebär en direkt koppling till de rättsliga grunderna. Ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden är således inte förenligt med principen.² Sådana författningsbestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i en viss verksamhet måste av naturliga skäl vara generellt utformade för att kunna fungera i en verksamhet över tid. Att som grund för behandling av personuppgifter i ett visst fall endast ange ett sådant generellt ändamål uppfyller inte kraven på att

¹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 47.

² Bl.a. prop. 2017/18:105 s. 47 och prop. 2017/18:232 Brottsdatalog s. 121.

särskilt ändamål. I de enskilda fallen måste ändamålet alltså ytterligare preciseras.³

Personuppgifter som samlas in och behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Detta följer av *principen om uppgiftsminimering*. Ovidkommande uppgifter får inte behandlas och det följer också av denna princip av uppgifter inte får behandlas i större omfattning än vad som är nödvändigt i förhållande till ändamålet.

Principen om korrekthet innebär att de personuppgifter som behandlas måste vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Om felaktiga uppgifter upptäcks måste åtgärder vidtas för rättelse eller radering så snart som möjligt.

Enligt *principen om lagringsminimering* får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de behandlas. När det inte längre är nödvändigt med identifiering ska alltså uppgiften antingen avidentifieras eller raderas. Hur länge en personuppgift behöver behandlas beror i varje enskilt fall på ändamålet med behandlingen.

Principen om integritet och konfidentialitet innebär att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder.

Principen om ansvarsskyldighet innebär slutligen att det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att principerna efterlevs.

9.3 Dataskyddsdirektivet

Våren 2016 antogs dataskyddsdirektivet. Av artikel 1.1 framgår att direktivet innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Även sådan personuppgiftsbehandling som utförs hos behöriga myndigheter för att skydda mot, förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten ingår i

³ Prop. 2017/18:232 s. 115 och 123 f.

tillämpningsområdet. Syftet med direktivet är, enligt artikel 1.2, att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Ytterligare ett syfte är att säkerställa att det utbyte av personuppgifter som krävs inom unionen mellan behöriga myndigheter varken begränsas eller förbjuds av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter. Medlemsstaterna får, enligt artikel 1.3, föreskriva starkare skyddsåtgärder för skyddet av den registrerades rättigheter och friheter än de som har fastställts i direktivet. Direktivet är således ett s.k. minimidirektiv.

9.4 Brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet har som sagt huvudsakligen genomförts i svensk rätt genom en ramlag, brottsdatalagen (2018:1177). Lagen kompletteras av en förordning – brottsdataförordningen (2018:1202) – som genomför vissa detaljbestämmelser i direktivet.

I lagens första paragraf anges lagens syfte. Syftet med lagen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter i samband med behandling av personuppgifter och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Regleringen har således dubbla syften. Att fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter ska skyddas vid behandling av personuppgifter är en central målsättning för regleringen. Samtidigt är vissa intrång i den personliga integriteten nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter och för att brottsoffer ska kunna få sin rätt tillgodosedd. Olika intressen ställs alltså mot varandra. Regeringen har framhållit att den omständigheten att en lags syfte uttryckligen anges kan få relevans i rättstillämpningen genom att det ger vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen.⁴

Av 1 kap. 3 § brottsdatalagen framgår att lagen gäller vid bl.a. sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Enligt 1 kap. 2 § gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling

⁴ Prop. 2017/18:232 s. 82.

av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med behörig myndighet avses, enligt 1 kap. 6 §, bl.a. en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när myndigheten behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Brottsdatalagen gäller dock inte vid Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet eller om Polismyndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen. Detta framgår av 1 kap. 4 §.

Det framgår således inte direkt av lagen vilka som är behöriga myndigheter. Det avgörande är i vilket syfte myndigheten behandlar personuppgifterna och att behandlingen sker i syftena brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Om en myndighet, exempelvis Polismyndigheten, behandlar personuppgifter i andra syften ska dataskyddsförordningen i stället tillämpas.

Det är bl.a. Polismyndighetens och andra myndigheters underrättelseverksamhet som avses när formuleringen förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet används. Med underrättelseverksamhet avses arbete med insamling, bearbetning och analys av information i syfte att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet när det ännu inte finns misstankar om att ett visst konkret brott har begåtts. Om det finns misstankar om ett konkret brott kan personuppgifter behandlas för att utreda brottet. Även behandling av överskottsinformation med stöd av 27 kap. 23 a § rättegångsbalken omfattas, om syftet med behandlingen är att förhindra brott. Med att utreda brott avses framför allt att genomföra förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Med brott avses ett konkret brott. Det kan vara fråga om såväl brott som bevisligen har begåtts som brott som det enbart finns misstankar om. Misstankarna behöver inte vara riktade mot någon bestämd person. Om misstankarna enbart avser icke-preciserad brottslighet, är det i stället fråga om underrättelseverksamhet.⁵

Spaningsverksamhet som inte är kopplad till brottsutredande verksamhet är normalt underrättelsestyrd, exempelvis när spaning bedrivs för att kartlägga droghandel, prostitution eller någon annan typ av

⁵ A. prop. s. 430.

lokal brottslighet. Sådan spaningsverksamhet bedrivs framför allt av Polismyndigheten och omfattas av lagens tillämpningsområde.⁶

Lagen gäller även vid behandling av personuppgifter i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Härmed avses bl.a. behandling av personuppgifter i samband med ingripanden enligt 13–13 c §§ polislagen (1984:387).

Eftersom det är syftet med behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet som styr om lagen är tillämplig eller inte kan en behörig myndighets behandling av samma uppgift antingen styras av ramlagens eller dataskyddsförordningens regler. Det kan också vara så att en del av myndighetens verksamhet faller under ramlagens tillämpningsområde medan andra delar faller utanför. Lagen ska exempelvis inte tillämpas vid sådan kontrollverksamhet som vissa myndigheter som också har ett brottsbekämpande uppdrag utför med stöd av sina kontrollbefogenheter, t.ex. vid gränskontroll, utlänningskontroll eller tullkontroll. Här kan en del svåra gränsdragningsfrågor uppstå. Exempelvis gränskontroll kan ha olika syften. Frågor som rör migration, asyl, medborgarskap och liknande ligger utanför ramlagens tillämpningsområde. I den mån kontrollverksamheten utförs i brottsbekämpande syfte är dock lagen tillämplig.⁷

Med *behandling av personuppgifter* avses enligt 1 kap. 6 § en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oavsett om det görs automatiserat eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering, sammanföring, begränsning, radering eller förstöring. Så snart personuppgifter hanteras på något sätt är det alltså fråga om behandling som omfattas av lagens bestämmelser.

Av 1 kap. 5 § brottsdatalagen framgår att avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning gäller i stället för bestämmelserna i den lagen. Brottsdatalagen kompletteras också med särskilda registerförfattningar som gäller för den personuppgiftsbehandling som utförs av olika myndigheter inom rättsväsendet. Dessa författningar gäller utöver brottsdatalagen och innehåller enbart bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen. Avvikelser

⁶ A. prop. s. 93.

⁷ A. prop. s. 109 ff.

kan också finnas i t.ex. rättegångsbalken och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Grundläggande krav på behandlingen

I andra kapitlet anges de grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter inom lagens tillämpningsområde. Bestämmelserna i kapitlet ger uttryck för de flesta av de ovan redovisade allmänna principerna. I 2 kap. 1 § anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppgiften ska ha stöd i unionsrätten eller nationell rätt. Bestämmelsen bildar den yttre ramen för när behandling av personuppgifter är tillåten enligt lagen. I myndigheternas registerförfattningar finns mer detaljerade bestämmelser om rättslig grund.

Nödvändighetsrequisitet i bestämmelsen innebär att personuppgiftsbehandlingen ska behövas för att uppgiften ska gå att fullgöra på ett effektivt sätt. I kravet på nödvändighet ligger också att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, t.ex. genom att uppgifterna anonymiseras.⁸

I 2 kap. 3 § brottsdatalagen föreskrivs att personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att det ska framgå för vilket ändamål uppgifterna behandlas (principen om ändamålsbegränsning).

I förarbetena till brottsdatalagen lyftes det fram att vad som i dataskyddsrätlig mening är tillåtna rättsliga grunder för behandling och vad som är renodlade ändamålsbestämmelser ibland hade blandats samman. Det hade, med den lagstiftning som gällde vid den tiden, funnits en risk för att tillämparen blandade samman ändamål med rättslig grund och godtog ett i författning bestämt allmänt ändamål som ett särskilt och tillräckligt preciserat ändamål och med hänvisning till ett sådant ansåg att kravet på att det ska finnas särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för behandlingen var upp-

⁸ A. prop. s. 117.

fyllt. I den nya lagen gjordes därför tydligare skillnad mellan bestämmelser om rättslig grund och ändamålsbestämmelser.⁹

Ändamålet ska enligt förarbetsuttalandena inte blandas ihop med den rättsliga grunden för behandling. Ändamålet ska vara mer konkret. Att ändamålet ska vara särskilt innebär vidare att det måste vara tillräckligt preciserat för att det ska kunna avgöras om de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta för ändamålet med behandlingen eller om för många personuppgifter behandlas. Bestämmelsen tar sikte på ändamålet i det enskilda fallet som kan vara t.ex. förundersökningen om ett visst brott eller ett pågående underrättelsearbete om viss, närmare angiven, brottslig verksamhet. Det finns inget hinder mot att ange flera parallella ändamål.

Regeringen har uttalat att kravet på att ändamålet ska vara berättigat innebär en koppling till de rättsliga grunderna. Behandling får således inte ske för ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den rättsliga grunden. Ändamålet måste bestämmas redan när uppgiften behandlas första gången, eftersom det är i förhållandet till det som det sedan kan prövas om personuppgifterna som behandlas är adekvata och relevanta samt i vilken omfattning personuppgifter behöver behandlas (2 kap. 8 §). Kravet gäller för all behandling, det räcker alltså inte med att det finns ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål för insamling av uppgifter, det måste finnas på samma sätt för all efterföljande behandling.

I 2 kap. 4 § regleras förutsättningarna för att personuppgifter ska få behandlas för ett nytt ändamål inom lagens tillämpningsområde. Av bestämmelsen följer att det alltid måste finnas en rättslig grund för att behandla personuppgifterna för det nya ändamålet samt att det ska vara nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Med nödvändigt avses även här att det är fråga om att det ska behövas snarare än att något som absolut fordras. Behandling för nya ändamål kan exempelvis vara nödvändig om det i en förundersökning finns uppgifter som avslöjar planer på en fritagning av en häktad och uppgiften därför behöver lämnas till Kriminalvården. För att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt ska skälen för att behandla uppgifterna för det nya ändamålet väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för enskilda.¹⁰ Någon prövning av om behandlingen för det nya ändamålet är förenlig med det

⁹ A. prop. s. 115 och 120 ff.

¹⁰ A. prop. s. 442.

ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades behöver dock inte göras.

Av 2 kap. 22 § brottsdatalagen följer vidare att innan personuppgifter som behandlas med stöd av den lagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. Bestämmelsen aktualiseras när t.ex. en myndighet behandlar personuppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet men behöver lämna över uppgifterna till en annan enhet inom myndigheten som bedriver verksamhet utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Vid behandling för att lämna ut personuppgifter för sådana ändamål ska dataskyddsförordningen tillämpas i stället för denna lag. Bestämmelsen föreskriver en prövning av nödvändighet och proportionalitet som går utöver den prövning av behandlingen som alltså ska göras med utgångspunkt i dataskyddsförordningens bestämmelser.¹¹ Någon prövning av nödvändighet och proportionalitet behöver inte göras i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Av 2 kap. 6 § brottsdatalagen framgår att personuppgifter ska behandlas författningsenligt och på ett korrekt sätt (principerna om laglighet och korrekthet). De personuppgifter som behandlas ska, enligt 2 kap. 8 § brottsdatalagen, vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte heller behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (principen om uppgiftsminimering).

Bestämmelserna i 2 kap. 11–14 §§ reglerar i vilken utsträckning känsliga personuppgifter får behandlas. Utgångspunkten är att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning inte får behandlas. Vad som kan utgöra känsliga personuppgifter redovisas närmare i avsnitt 16.2.

Biometrisk och genetisk uppgifter får behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Biometrisk uppgifter är exempelvis fingeravtryck och dna-profiler. I de särskilda registerförfattningarna finns bestämmelser om i vilken utsträckning sådana uppgifter får behandlas.

Enligt 2 kap. 14 § är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

¹¹ A. prop. s. 451.

Även från denna regel görs undantag i de särskilda registerförfattningarna som gäller för brottsbekämpande myndigheter.

Personuppgifter får inte, enligt 2 kap. 17 §, behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (principen om lagringsminimering). Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Ibland behandlas personuppgifter för flera olika ändamål. Att det inte längre finns behov av att behandla personuppgiften för ett visst ändamål medför inte att behandlingen av den måste upphöra för alla andra ändamål samtidigt. Å andra sidan innebär det förhållandet att personuppgiften fortfarande behövs för ett visst ändamål inte att den får fortsätta att behandlas för alla ändamål lika länge. Behovet av att fortsätta att behandla uppgifterna måste prövas kontinuerligt. Om det är tillräckligt att behandla avidentifierade uppgifter är det inte längre tillåtet att behandla personuppgifterna. Om det inte är föreskrivet i lag eller annan författning när en viss kategori av personuppgifter inte längre får behandlas för ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde, ska den personuppgiftsansvarige årligen se över behovet av att fortsätta behandla personuppgifterna. Detta framgår av 2 kap. 18 §.

Mer detaljerade regler om tider för behandling finns i myndigheternas registerlagstiftning.

Den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Brottsdatalagens 3 kap. reglerar den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Av 3 kap. 1 § framgår att den personuppgiftsansvarige är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Den personuppgiftsansvarige ska vidare, enligt 3 kap. 2 §, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningens och att den registrerades rättigheter skyddas (principen om ansvarsskyldighet).

I 3 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser om inbyggt dataskydd respektive dataskydd som standard. Genom inbyggt dataskydd ska den personuppgiftsansvarige, när medlen för behandlingen bestäms och vid behandlingen, med hjälp av lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen. Av förarbetena framgår att bestämmelsen även innebär

att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa bl.a. principerna om uppgifts- och lagringsminimering. Integrering av skyddsåtgärder kan avse funktioner för autentisering, t.ex. lösenord, möjlighet att använda kryptering vid kommunikation över internet och på mobila enheter, funktioner för loggning och säkerhetskopiering.¹²

Dataskydd som standard innebär att den personuppgiftsansvarige ska se till att det i automatiserade behandlingssystem som regel inte är möjligt att behandla andra personuppgifter än de som är nödvändiga för varje särskilt angivet ändamål med behandlingen. Detta medför att systemet automatiskt styr användaren mot att arbeta integritets-säkert. Grundinställningarna ska vara satta så att inte mer information än nödvändigt samlas in eller visas. Med automatiserade behandlingssystem avses särskilt för verksamheten utformade eller anpassade behandlingssystem där personuppgifter behandlas mer eller mindre strukturerat, t.ex. olika typer av register och databaser. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att införa dataskydd som standard oavsett vilken behandling det rör sig om eller vad kostnaderna uppgår till.¹³

Den personuppgiftsansvarige ska vidare, enligt 3 kap. 6 §, se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. I 3 kap. 5 § finns också en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att säkerställa att det i automatiserade behandlingssystem förs loggar över personuppgifts-behandling i den utsträckning det är särskilt föreskrivet. Av 3 kap. 4 § brottsdataförordningen framgår vad denna skyldighet närmare omfattar.

I 3 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen finns bestämmelser om konsekvensbedömningar. Om en ny typ av behandling eller betydande förändringar av redan pågående behandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet ska den personuppgiftsansvarige bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. Vid riskbedömningen bör bl.a. användningen av ny teknik och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål beaktas.

Som exempel på riskfylld behandling som bör föranleda konsekvensbedömningar anger regeringen inrättandet av storskaliga register som innehåller känsliga personuppgifter eller vissa former av profi-

¹² A. prop. s. 454.

¹³ A. prop. s. 454 f.

lering. Bedömningen ska göras innan behandlingen påbörjas eller förändringen genomförs. Konsekvensbedömningarna bör omfatta relevanta system och processer för behandling men inte enskilda fall.¹⁴

I förarbetena till kamerabevakningslagen gör regeringen bedömningen att exempelvis Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer.¹⁵ Av 3 kap. 8 § brottsdataförordningen framgår att konsekvensbedömningar ska dokumenteras relativt ingående och vilka uppgifter en sådan dokumentation ska innehålla.

Enligt 3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs, om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång (s.k. förhandssamråd).

Genom 3 kap. 9 § andra stycket brottsdataförordningen förtydligas att vid bedömningen av om typen av behandling innebär sådan risk att förhandssamråd ska äga rum ska ny teknik, nya rutiner eller nya förfaranden särskilt beaktas.

I förarbetena till brottsdatalagen uttalades följande.¹⁶ Samråd blir främst aktuellt när den personuppgiftsansvarige har gjort en konsekvensbedömning som visar att behandlingen innebär en särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet. Vid samrådet bör den personuppgiftsansvarige redovisa vilka åtgärder som planeras för att minska risken. Det kan vara svårt för den personuppgiftsansvarige att på egen hand avgöra vilka åtgärder som är tillräckliga. Regeringen utsluter dock inte att vidtagna åtgärder från den personuppgiftsansvariges sida kan befria från samrådsskyldigheten. I vilken utsträckning samråd inte bör krävas, för att den personuppgiftsansvarige har vidtagit åtgärder som minskat risken för intrång till en godtagbar nivå, har överlämnats åt rättstillämpningen att avgöra.

Om samråd aktualiseras på grund av att typen av behandling i sig innebär särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet är resultatet av konsekvensbedömningen inte avgörande för om samråd med tillsynsmyndigheten ska äga rum.

¹⁴ A. prop. s. 456.

¹⁵ Prop. 2017/18:231 Ny kamerabevakningslag s. 73.

¹⁶ Prop. 2017/18:232 s. 184.

Enligt 3 kap. 8 § brottsdatalagen ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller annan oavsiktlig skada (principen om integritet och konfidentialitet).

Skydd mot obehörig eller otillåten behandling innebär att obehöriga personer ska vägras åtkomst till utrustning som används vid behandling, att obehörig läsning, kopiering, ändring eller radering av datamedier ska förhindras och att obehörig registrering av personuppgifter och obehörig kännedom om, ändring eller radering av lagrade personuppgifter ska förhindras. Åtgärder ska också vidtas i syfte att säkerställa att personer som är behöriga att använda ett it-system endast har tillgång till personuppgifter som omfattas av deras behörighet. Som exempel på organisatoriska säkerhetsåtgärder nämns i författningskommentaren fastställandet av en säkerhetspolicy, kontroller och uppföljning av säkerheten, utbildning i datasäkerhet och information om vikten av att följa gällande säkerhetsrutiner.¹⁷

Den personuppgiftsansvarige ska slutligen, enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen, föra förteckning över de kategorier av personuppgiftsbehandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska för varje kategori av behandling innehålla uppgifter om bl.a. den rättsliga grunden och ändamålen, vilka kategorier av tjänstemän som har tillgång till personuppgifterna och vilka kategorier av mottagare uppgifterna kan komma att lämnas ut till. Ytterligare uppgifter som ska finnas i förteckningen är vilka kategorier av registrerade som berörs av behandlingen samt – om det är möjligt – tidsfristerna för hur länge personuppgifter får behandlas och en allmän beskrivning av vilka säkerhetsåtgärder som har vidtagits.

Enskildas rättigheter

Brottsdatalagens 4 kap. innehåller bestämmelser om enskildas rättigheter. Av 4 kap. 1 § framgår att viss allmän information ska göras tillgänglig för den registrerade. Det handlar exempelvis om den personuppgiftsansvariges och dataskyddsombudets kontaktuppgifter samt information om kategorier av ändamål för behandlingen, rätten att begära information, rättelse eller radering och möjligheten att lämna

¹⁷ A. prop. s. 457.

in klagomål till tillsynsmyndigheten. Enligt förarbetena kan informationen göras tillgänglig på t.ex. den behöriga myndighetens webbplats.¹⁸

Av 4 kap. 2 § framgår att den personuppgiftsansvarige i ett enskilt fall ska lämna viss information till den registrerade, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sina rättigheter. Av förarbetena framgår att det är fråga om personrelaterad information som på den personuppgiftsansvariges eget initiativ ska lämnas till den registrerade. Där framgår också att det normalt bör krävas att det är fråga om överträdelser av regelverket som kan föranleda skadeståndsansvar, allvarlig kritik eller ingripande från tillsynsmyndigheten eller någon liknande reaktion för att informationsskyldigheten ska inträda.¹⁹

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt 4 kap. 3 §, till den som begär det utan onödigt dröjsmål lämna skriftligt besked om huruvida personuppgifter som rör honom eller henne behandlas (s.k. registerutdrag). Om sådana uppgifter behandlas, ska sökanden få del av dem och få viss i bestämmelsen uppräknad information. Därutöver finns i 4 kapitlet bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att på begäran av den registrerade rätta eller komplettera personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen samt i vissa angivna situationer radera personuppgifter.

Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) är huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen.²⁰ Enligt 5 kap. 2 § brottsdatalagen ska tillsynsmyndigheten utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandling inom lagens tillämpningsområde och handlägga klagomål från registrerade. Av 5 kap. 5–7 §§ framgår vilka befogenheter tillsynsmyndigheten har i tillsynsverksamheten.

Undersökningsbefogenheterna består bl.a. i att tillsynsmyndigheten har rätt att av personuppgiftsansvariga få tillgång till alla personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter samt säkerhets- och skyddsåtgärder,

¹⁸ A. prop. s. 465.

¹⁹ A. prop. s. 465 f.

²⁰ 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

tillträde till lokaler som den personuppgiftsansvarige disponerar samt tillgång till utrustning och andra medel för behandling av personuppgifter.

De förebyggande befogenheterna innebär bl.a. att om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns risk för att personuppgifter kan komma att behandlas i strid med lag eller annan författning, ska myndigheten genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att motverka den risken. Tillsynsmyndigheten får också utfärda en skriftlig varning för att en planerad eller pågående behandling av personuppgifter riskerar att stå i strid med lag eller annan författning.

Om tillsynsmyndigheten konstaterar att personuppgifter behandlas i strid med lag eller annan författning eller att den personuppgiftsansvarige på något annat sätt inte fullgör sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten utnyttja vissa korrigerande befogenheter. Dessa består bl.a. i att genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningens, att förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder, att förbjuda fortsatt behandling om bristen är allvarlig eller att besluta om en administrativ sanktionsavgift.

Av 6 kap. 1 § brottsdatalagen framgår att en sanktionsavgift får tas ut av en personuppgiftsansvarig vid överträdelse av någon av brottsdatalagens bestämmelser om bl.a. rättsliga grunder eller ändamål, behandling för nya ändamål, uppgiftsminimering och lagringsminimering. Sådan avgift får även tas ut bl.a. om den personuppgiftsansvarige inte har använt sig av inbyggt dataskydd eller dataskydd som standard, begränsat tillgången till personuppgifter, gjort en konsekvensbedömning, genomfört ett förhandssamråd eller vidtagit lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. En sanktionsavgift får också tas ut om en personuppgiftsansvarig inte följer tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande eller förbud.

Av 6 kap. 3 § framgår att sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelserna om begränsning av tillgången till personuppgifter, om konsekvensbedömning eller förhandssamråd eller dokumentation av personuppgiftsincidenter ska bestämmas till högst 5 000 000 kronor. Vid överträdelser av övriga sanktionerade bestämmelser ska avgiften bestämmas till högst 10 000 000 kronor. Utöver sanktionsavgifterna kan även skadestånd komma i fråga.

Enligt 7 kap. 1 § ska den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för den skada och kränkning av den personliga integriteten som behandling av personuppgifter i strid med den lagen, eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den, har orsakat.

9.5 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018. Materiellt är bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet respektive brottsdatalagen till stora delar överensstämmande. Bestämmelserna redovisas därför inte närmare i detta sammanhang.

Precis som brottsdatalagen gäller dataskyddsförordningen bl.a. sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad (artikel 2.1). Av artikel 2.2.d framgår att förordningen inte gäller för sådan behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (jfr artikel 1.1 i dataskyddsdirektivet).

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Den innehåller dock vissa bestämmelser som tillåter eller förutsätter kompletterande eller avvikande nationell lagstiftning. Sådana kompletterande bestämmelser finns främst i dataskyddslagen, men även i flera andra s.k. registerförfattningar som gäller särskilt i viss verksamhet eller viss myndighet.

Dataskyddslagen kompletteras av förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt föreskrifter från Integritetsskyddsmyndigheten som publiceras i myndighetens författningssamling.

9.6 Polisens brottsdatalag

Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) gäller utöver brottsdatalagen bl.a. vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa uppbörd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Delar av lagen

gäller även Ekobrottsmyndighetens behandling av personuppgifter i syfte att utreda brott om det inte är fråga om åklagarverksamhet och Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i frågor som inte rör nationell säkerhet, om uppgifterna behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Lagen gäller alltså för polisens personuppgiftsbehandling inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten, men innehåller endast preciseringar, undantag eller avvikelser från brottsdatalagen. Polisens brottsdatalag måste därför läsas tillsammans med regleringen i brottsdatalagen och tolkas i ljuset av sistnämnda.²¹

I lagens 2 och 3 §§ anges i vilken omfattning annan lagstiftning rörande behandling av personuppgifter har företräde.

I lagens inledande kapitel finns allmänna bestämmelser om behandling av personuppgifter. Kapitel 3 innehåller bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter, bl.a. under vilka förutsättningar uppgifter får göras gemensamt tillgängliga i polisens datasystem och hur sökningar får göras bland sådana uppgifter. I 4 kap. finns bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. Särskilda bestämmelser finns för personuppgifter som behandlas i register över dna-profiler, fingeravtrycks- och signalementsregister, penningtvättsregister, det internationella registret och tillträdesförbudsregistret, liksom för Polismyndighetens behandling av personuppgifter för forensiska ändamål i lagens 5 och 6 kap. Lagen innehåller slutligen bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter, skadestånd och överklagande i 7 kap. Bestämmelserna i 2–4 kap. redovisas närmare nedan.

Grundläggande krav på behandlingen

I lagens 2 kap. 1 § anges de tillåtna rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter inom lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen gäller i stället för 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen. Således får uppgifterna behandlas om det är nödvändigt för att Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna utföra följande uppgifter:

²¹ Prop. 2017/18:269 Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning s. 291.

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. verkställa uppbörd,
4. upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller
5. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Första, andra och fjärde ledet har samma innebörd som den som redovisats i samband med 2 kap. 1 § brottsdatalagen ovan i avsnitt 9.4. Punkten tre tar främst sikte på polisens uppbörd av böter, och femte punkten tar sikte på behandling som krävs för att genomföra förpliktelser som syftar till att främja utländsk brottsbekämpande verksamhet.

Förutsättningarna för att behandla personuppgifter som behandlas på någon av dessa grunder för nya ändamål regleras i 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen. Bestämmelserna redovisas ovan i avsnitt 9.4.

Biometrisk data är känsliga personuppgifter och får enligt 2 kap. 12 § brottsdatalagen behandlas endast om det är särskilt föreskrivet och om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Polisens brottsdatalag innehåller en sådan särskild föreskrift som ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen rätt att behandla biometrisk data om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 4 §). Kravet på absolut nödvändighet innebär att behovet måste prövas särskilt noga. Paragrafen möjliggör användning av särskild teknisk behandling för att bekräfta unik identifiering av en person. Det innebär att t.ex. fingeravtryck, ansiktsgeometri, röstigenkänning eller rörelsemönster får användas för att identifiera en person.²² Lagen gör vidare i 2 kap. 5–6 §§ vissa undantag från det i brottsdatalagen föreskrivna sökförbudet.

Lagen anger under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut till Interpol, Europol eller utländska staters myndigheter samt vissa organisationer. Lagen innehåller också bestämmelser om utlämnande av uppgifter mellan vissa nationella myndigheter. Således har exempelvis Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen, trots vissa sekretessbestämmelser, rätt att ta del av vissa personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga om uppgifterna behövs för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen; i

²² A. prop. s. 296.

huvudsak i den brottsbekämpande verksamheten (2 kap. 9–10 §§ polisens brottsdatalag). Personuppgifterna får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Direktåtkomst får endast tillåtas i den uträkning som särskilt anges i lagen (2 kap. 12 §).

Särskilt om personuppgifter från transportföretag

I 2 kap. 13–14 §§ anges hur och i vilka syften personuppgifter som tillhandahålls av transportföretag enligt 25 § polislagen får behandlas. Av 13 § framgår att sådana personuppgifter endast får behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att utreda eller lagföra brott. Det framgår också att personuppgifterna endast i ett enskilt fall får behandlas för nya ändamål 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen. Ett exempel kan vara att ett brott upptäcks och att uppgifterna behövs för att utreda och lagföra brottet. Det kan också vara så att uppgifterna behövs i ett underrättelseärendet.²³ Vidare framgår av 14 § att vid terminalåtkomst enligt 26 § polislagen får personuppgifterna inte ändras eller bearbetas på annat sätt. Polismyndigheten kan exempelvis inte föra över en hel uppgiftssamling till sina egna it-system för att bearbeta, ändra och lagra personuppgifterna där.²⁴

Gemensamt tillgängliga uppgifter

Polisens brottsdatalag gör skillnad mellan behandlingen av gemensamt tillgängliga uppgifter och behandlingen av uppgifter som inte gör eller har gjorts gemensamt tillgängliga. En sådan skillnad gjordes redan i polisdatalagen och i förarbetena till den lagen utvecklades när uppgifter skulle höra till den ena eller andra kategorin.²⁵

Sammanfattningsvis är det avgörande för bedömningen av om personuppgifter är att anse som gemensamt tillgängliga eller inte om uppgifterna är åtkomliga för en bestämd och begränsad personkrets i stunden och över tid. Om avsikten är att uppgifterna ska vara åtkomliga för en i förväg obestämd krets av anställda inom polisen, får upp-

²³ A. prop. s. 299.

²⁴ A. prop. s. 299 f.

²⁵ Prop. 2009/10:85 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet s. 334 f.

gifterna alltid anses vara gemensamt tillgängliga. Uppgifter som en annan brottsbekämpande myndighet har tillgång till genom direktåtkomst är vidare alltid gemensamt tillgängliga. Om uppgifterna å andra sidan lagras på ett sådant sätt att endast en viss person har tillgång till dem, kan uppgifterna normalt inte anses gemensamt tillgängliga. Detta gäller även om syftet är att uppgifterna senare ska lagras så att andra får tillgång till dem. Det är alltså först när insamlade uppgifter görs tillgängliga för fler än ett fåtal personer i den brottsbekämpande verksamheten som bestämmelserna om gemensamt tillgängliga uppgifter ska tillämpas.

I vad mån uppgifter som är tillgängliga enbart för en bestämd krets av personer är att anse som gemensamt tillgängliga får bedömas med hänsyn till främst hur många personer som har tillgång till uppgifterna. Enligt uttalanden i förarbetena till polisdatalagen kan en tumregel vara att uppgifterna är att anse som gemensamt tillgängliga om antalet deltagare i en viss grupp med tillgång till uppgifterna överstiger ett tiotal. Även den tid under vilken uppgifter avses bli behandlade kan ha betydelse för frågan eftersom de personer som över tid får tillgång till uppgifterna kan vara många även om det inte vid varje given tidpunkt överstiger ett mindre antal.

Särskilda bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter finns i 3 kap. polisens brottsdatalag. När personuppgifter görs gemensamt tillgängliga anses det typiskt sett innebära ökade risker för intrång i den personliga integriteten. Därför har det ansetts behöva anges i lag vilka slag av personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga. I 3 kap. 2 § finns en uttömmande uppräkningslista och det är alltså inte tillåtet att göra personuppgifter gemensamt tillgängliga i andra fall.²⁶ Uppräkningen omfattar bl.a. uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet av viss kvalificerad art, uppgifter som behövs för övervakningen av grovt kriminella personer och uppgifter som förekommer i vissa ärenden, t.ex. ärenden om utredning av eller lagföring för brott eller ärenden om kontaktförbud.

Kapitlet innehåller också bestämmelser om när personuppgifterna ska följas av särskilda upplysningar, t.ex. om uppgiften rör en person som inte är misstänkt, samt bestämmelser som innebär begränsningar i möjligheterna till sökningar i uppgifterna. I 3 kap. 7 § anges vilka andra myndigheter som kan medges direktåtkomst till uppgifter som

²⁶ Prop. 2017/18:269 s. 300 f. med hänvisning till prop. 2009/10:85 s. 336 f.

gjorts gemensamt tillgängliga och under vilka förutsättningar detta kan ske.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Av 2 kap. 17 § första stycket brottsdatalagen framgår det att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Polisens brottsdatalag innehåller därutöver närmare bestämmelser för längsta tid som personuppgifter får behandlas i 4 kap., samt bestämmelser om längsta tid för behandling i olika register som Polismyndigheten enligt lagen har rätt att föra i 5 och 6 kap., som register över dna-profiler, eller fingeravtrycks- och signalementsregister.

Bestämmelserna om hur länge personuppgifterna får behandlas gäller automatiserad behandling och är relativt detaljerade. Bestämmelserna i 4 kap. ser olika ut bl.a. beroende på om uppgifterna gjorts gemensamt tillgängliga i polisens datasystem eller inte. För personuppgifter som inte gjorts gemensamt tillgängliga och som inte ingår i något särskilt register gäller som huvudregel att dessa inte får behandlas längre än ett år efter att ärendet avslutats, om uppgifterna behandlats i ett ärende, eller annars ett år efter det att de behandlades automatiserat första gången (4 kap. 2 §). Den tillåtna längsta tiden för behandling beror alltså på om personuppgifterna behandlas inom ramen för ett ärende eller inte. I motiven till polisdatalagen angavs att begreppet ärende där hade en särskild innebörd som kan avvika från den gängse innebörden av begreppet i den då gällande förvaltningslagen (1986:223). Med ärende avsågs en serie åtgärder som är avsedda att leda fram till ett bestämt slut. Särskilda underrättelseprojekt kunde t.ex. omfattas. Underrättelseprojekt med en obestämd varaktighet, exempelvis ett projekt som syftar till att fortlöpande undersöka ungdomsbrottsligheten på en viss ort, ansågs dock inte som ett ärende i den mening som avsågs i paragrafen.²⁷ Ingenting tyder på att begreppet har någon annan innebörd i dag.

För personuppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga och som inte ingår i något särskilt reglerat register gäller i flera fall längre tider för rätten till behandling än för uppgifter som inte gjorts gemensamt tillgängliga. Inom denna grupp finns flera särskilda fall reglerade och

²⁷ Prop. 2009/10:85 s. 328.

tiderna för längsta behandling kan variera från i huvudsak ett år till tio år.

Bestämmelserna i 4 kap. innebär också att personuppgifterna inte får arkiveras digitalt. All automatiserad behandling av uppgifterna ska i princip upphöra när den angivna tidsfristen har löpt ut. Det innebär att uppgifterna som huvudregel ska raderas.

9.7 Tullverkets brottsdatalag

Lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Tullverkets brottsdatalag) är uppbyggd på i huvudsak samma sätt som polisens brottsdatalag. Lagen innehåller förutom allmänna och grundläggande bestämmelser om behandling ett kapitel om gemensamt tillgängliga uppgifter, ett kapitel om längsta tid för behandling av personuppgifter och ett kapitel med bestämmelser om sanktionsavgifter, skadestånd och rätten till överklagande. Lagen gäller utöver brottsdatalagen när Tullverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa uppbörd. I Tullverkets övriga verksamhet gäller lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, som kompletterar dataskyddsförordningen.

Enligt lagens 2 kap. 1 § får Tullverket behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra följande uppgifter:

- förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
- utreda eller lagföra brott,
- verkställa uppbörd, eller
- fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

För behandling av uppgifter för nya ändamål gäller samma förutsättningar som enligt polisens brottsdatalag.

Lagen ger Tullverket rätt att behandla biometriska uppgifter om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Vidare görs samma undantag som i polisens brottsdatalag från sökförbudet i brottsdatalagen i 2 kap. 4–5 §§.

Lagen anger under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut till Interpol, Europol eller utländska staters myndigheter samt vissa organisationer. Lagen innehåller också bestämmelser om utlämnande av uppgifter mellan vissa nationella myndigheter. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i polisens brottsdatalag (se ovan).

I 2 kap. 10–12 §§ finns bestämmelser om behandling av personuppgifter som tillhandahållits av transportföretag enligt 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen eller 4 kap. 6 § tullagen (2016:253).

Enligt 2 kap. 10 § får personuppgifter som har lämnats till Tullverket enligt de nämnda bestämmelserna behandlas endast för att planera kontroller och välja ut kontrollobjekt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott. Det innebär att arbetet inriktas på att få fram kontrollobjekt för vilka det råder förhöjd risk för smuggling eller andra brott. Om det vid den behandling som görs, eller vid kontroll vid ankomsten till Sverige, uppkommer skäl att behandla personuppgifterna för ett nytt ändamål får det enligt 10 § andra stycket bara göras om förutsättningarna för behandling för nya ändamål i 2 kap. 4 eller 22 §§ brottsdatalagen är uppfyllda i det enskilda fallet. Ett typiskt exempel är enligt uttalanden i förarbetena att ett brott upptäcks när någon har tagits ut för en kontroll och att uppgifterna behövs för att utreda och lagföra brottet. Det kan också visa sig att vissa av uppgifterna behövs i ett underrättelseärende, t.ex. för kartläggning av nya smugglingsmetoder.²⁸

Av 11 § framgår att vid terminalåtkomst får personuppgifterna inte ändras eller bearbetas på annat sätt. Tullverket kan exempelvis inte föra över en hel uppgiftssamling till sina egna it-system för att bearbeta, ändra och lagra personuppgifterna där.²⁹

I 2 kap. 12 § finns bestämmelser om i vilka fall identitetsbeteckningar såsom namn, personnummer och samordningsnummer får användas som sökbegrepp vid sökning i sådana personuppgifter som lämnats till Tullverket enligt 10 § första stycket. Sådana sökbegrepp får användas bara om uppgifterna avser en person som är eller har varit misstänkt för brott eller kan antas ha samband med viss brotts-

²⁸ Prop. 2017/18:269 s. 322 f.

²⁹ A. prop.

lig verksamhet eller som övervakas på grund av misstanke om att personen kan komma att utöva brottslig verksamhet.

På samma sätt som polisens brottsdatalag innehåller tullverkets brottsdatalag närmare bestämmelser för längsta tid som personuppgifter får behandlas i vissa fall. Bestämmelserna är i huvudsak likalydande. I 4 kap. 3 § anges dock särskilt att personuppgifter som med stöd av 15 § inregränslagen eller 4 kap. 6 § tullagen tillhandahålls på annat sätt än genom terminalåtkomst, omedelbart ska förstöras om de visar sig sakna betydelse för att utföra en uppgift som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott. Detta gäller också vid behandling av personuppgifter som ingår i en strukturerad samling personuppgifter, t.ex. manifest från transportföretag som kommer in till Tullverket i pappersform, med t.ex. post eller fax.³⁰

9.8 Kustbevakningens brottsdatalag

Även lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Kustbevakningens brottsdatalag) är uppbyggd på i huvudsak samma sätt som polisens brottsdatalag. Lagen innehåller förutom allmänna och grundläggande bestämmelser om behandling ett kapitel om gemensamt tillgängliga uppgifter, ett kapitel om längsta tid för behandling av personuppgifter och ett kapitel med bestämmelser om sanktionsavgifter, skadestånd och rätten till överklagande. Lagen gäller utöver brottsdatalagen när Kustbevakningen i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Enligt lagens 2 kap. 1 § får Kustbevakningen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra följande uppgifter:

- förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
- utreda eller lagföra brott,
- upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller
- fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

³⁰ A. prop. s. 327 f.

För behandling av uppgifter för nya ändamål gäller samma förutsättningar som enligt polisens brottsdatalag (2 kap. 2 §).

Vad gäller behandling av känsliga personuppgifter görs vissa undantag från sökförbudet som följer av brottsdatalagen även i denna lag (2 kap. 4–5 §§).

På samma sätt som polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag anger lagen under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut till Interpol, Europol eller utländska staters myndigheter samt vissa organisationer. Lagen innehåller också bestämmelser om utlämnande av uppgifter mellan vissa nationella myndigheter. Bestämmelserna överensstämmer med motsvarande reglering i de nyss nämnda lagarna.

På samma sätt som polisens brottsdatalag innehåller Kustbevakningens brottsdatalag närmare bestämmelser för längsta tid som personuppgifter får behandlas i vissa fall. Bestämmelserna är i huvudsak likalydande.

9.9 Lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Till Säkerhetspolisens huvuduppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott och att utreda och beivra sådana brott. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för personskyddet av den centrala statsledningen. De uppgifterna avser nationell säkerhet. Säkerhetspolisen har även andra uppgifter som avser nationell säkerhet eller som har mycket nära samband med sådan verksamhet.

Viss personuppgiftsbehandling undantas från både dataskyddsförordningens och dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Det gäller bl.a. personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, däribland området nationell säkerhet. Således gäller inte heller brottsdatalagen vid Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet eller om Polismyndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet från Säkerhetspolisen (1 kap. 4 § brottsdatalagen).

Merparten av Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ligger härigenom utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. I stället gäller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av person-

uppgifter (Säkerhetspolisens datalag) vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet. Lagen är subsidiär till annan lagstiftning, finns det andra och avvikande regler på annat håll är det alltså dessa regler som gäller i stället (1 kap. 4 §). När Säkerhetspolisen behandlar personuppgifter som inte rör nationell säkerhet i syfte att bekämpa och lagföra brott, ska myndigheten däremot tillämpa brottsdatalagen och polisens brottsdatalag.

Enligt 2 kap. 1 § i lagen får Säkerhetspolisen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att

- förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet, terrorbrott, eller tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv
- utreda eller lagföra nyss nämnda brott, eller, efter särskilt beslut, annat brott,
- fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer, enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), eller enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen,
- fullgöra någon annan uppgift som rör nationell säkerhet och som anges i lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen, eller
- fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

På samma sätt som de ovan redovisade regelverken innehåller Säkerhetspolisens datalag allmänna och grundläggande bestämmelser om behandling, liksom bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter och om längsta tid för behandling av personuppgifter. Vidare innehåller den bl.a. bestämmelser om skyldigheter för den personuppgiftsansvarige, om enskildas rättigheter, om tillsyn, skadestånd, överklagande och överföring av personuppgifter till tredjeland. Bestämmelserna överensstämmer i stora delar med brottsdatalagens bestämmelser och andra brottsbekämpande myndigheters särskilda brottsdatalagar. Säkerhetspolisens verksamhet och arbetsmetoder skiljer sig dock i viss utsträckning från Polismyndighetens, bl.a. eftersom tyngdpunkten för Säkerhetspolisen ligger på att förebygga och förhindra brott. I vissa avseenden är därför regleringen anpassad utifrån detta.

9.10 Utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen (2016:27) är en särskild registerförfattning som syftar till att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagen gäller vid behandling av personuppgifter bl.a. i Migrationsverkets och Polismyndighetens verksamheter som rör utlänningars in- och utresa i Sverige, vistelse här samt andra utlänningsrättsliga frågor (2–3 §§).

Lagen gäller endast helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (4 §). Utanför lagens tillämpningsområde faller därmed helt manuell behandling av personuppgifter som inte ingår i någon sådan samling.³¹

Lagen kompletterar dataskyddsförordningen och om inte annat anges är även bestämmelserna i dataskyddslagen tillämpliga vid behandlingen av uppgifterna. I 5 § anges vissa undantag från lagens tillämpningsområde, bl.a. gäller den inte när personuppgifter behandlas med stöd av lagen (2006:444) om passagerarregister eller viseringskodexen.

Enligt 11 § får personuppgifter behandlas om det behövs för

- handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§,
- kontroll av utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige,
- utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar,
- framställning av statistik,
- utförande av testverksamhet, eller
- fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift.

³¹ Prop. 2015/16:65 Utlänningsdatalag s. 109.

Migrationsverket får även behandla personuppgifter om det behövs för återsökning i avgöranden, rättsutredningar m.m. samt återsökning av information som rör förhållanden i andra länder (12 §). Personuppgifter får också behandlas i vissa fall när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till vissa myndigheter (13 §).

Utlänningsdatalagen innehåller vidare bestämmelser om under vilka förhållanden känsliga personuppgifter får behandlas (14 §), samt särskilda bestämmelser om Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier (15 §, jfr 9 kap. 8 § utlänningslagen, 2005:716). Bestämmelsen i 15 § reglerar uttömmande för vilka ändamål uppgifter om fingeravtryck och fotografier som har tagits med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen får behandlas och ändamålen är mer begränsade än övrigt enligt lagen.

Enligt 16 § ska tillgången till personuppgifterna begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Lagen föreskriver vidare vissa begränsningar i rätten att utföra sökningar bland uppgifterna (17 och 18 §§).

Slutligen innehåller lagen även vissa bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldigheter, om rätten att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter samt om möjligheten för andra myndigheter och länder att få direktåtkomst eller annan tillgång till uppgifterna.

9.11 Kamerabevakningslagen

I kamerabevakningslagen (2018:1200) regleras förutsättningarna för viss kamerabevakning som bedrivs öppet (3–5 §§). Av 2 § framgår att lagens syfte är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning. Avsikten med lagen är alltså att reglera kamerabevakning på ett sätt som innebär en lämplig balans mellan nyttan med kamerabevakning och skyddet av den personliga integriteten.³²

Kamerabevakningslagen innehåller endast de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning och som utgör undantag från och kompletteringar till annan dataskyddslagstiftning. Lagen är subsidiär i förhållande till dataskyddsförordningen, dataskyddslagen med

³² Prop. 2017/18:231 s. 135.

tillhörande och kompletterande föreskrifter samt brottsdatalagen med tillhörande föreskrifter och andra föreskrifter som genomför dataskyddsdirektivet (6 §). Detsamma gäller i förhållande till föreskrifter om behandling av personuppgifter som inte omfattas av förordningen eller brottsdatalagen.

Lagens 3 § innehåller en definition av begreppet kamerabevakning. Med kamerabevakning avses enligt 3 § 1 att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

Med platsen menas den plats där utrustningen finns. Utrustningen kan finnas antingen på en fast plats, t.ex. på en fasad, på en inomhusvägg, i ett tak eller på en stolpe, eller på en rörlig plats, t.ex. på eller i ett fordon, ett fartyg eller en drönare eller ett annat luftfartyg. Med att utrustningen används utan att manövreras på platsen avses att den fortlöpande hanteringen av utrustningen sker på ett ställe som är klart åtskilt från den plats där utrustningen finns. Endast det förhållandet att utrustningen sätts igång på stället eller fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras på platsen. Utrustning som finns i användarens omedelbara närhet och som fortlöpande styrs av användaren är manövrerad på platsen. Lagen omfattar därför inte exempelvis handhållna eller kroppsburna kameror.³³

En ytterligare förutsättning för lagens tillämpning är att kamerabevakningen används på ett sådant sätt som gör det möjligt att identifiera personer som blir föremål för bevakningen, dvs. innebär personbevakning. Det förutsätts också att bevakningen pågår under en viss tid eller med vissa regelbundna intervaller.³⁴

Lagen gäller även i fråga om ljudupptagning som sker i anslutning till kamerabevakningen, liksom vid användning av tekniska anordningar som används för att behandla bild- och ljudmaterial, exempelvis för att lagra inspelad film (3 § 2 och 3).

Som huvudregel krävs tillstånd till kamerabevakning om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller annan än myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse och av en plats dit allmänheten har tillträde (7 §). Till platser dit allmänheten har tillträde räknas exempelvis gator, torg och parker, men också transportmedel

³³ A. prop. s. 136 f.

³⁴ Ibid.

som används för allmänna kommunikationer eller evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett.³⁵

Ett särskilt avsnitt i lagen behandlar förutsättningarna för vissa myndigheters kamerabevakning; närmare bestämt Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket (se 14 a–d §§). Något tillstånd till kamerabevakning krävs inte, sedan den 1 januari 2020, vid bevakning som bedrivs av nämnda myndigheter (9 § första stycket 1). Syftet med att ta bort tillståndskravet för dessa myndigheter var bl.a. lyfta bort hinder för en effektiv brottsbekämpning.³⁶

Att dessa myndigheters kamerabevakning undantas från kravet på tillstånd innebär dock inte att den är oreglerad. En förutsättning för att myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde är enligt 14 a § att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vad som ska beaktas vid bedömningen av dessa intressen framgår av 8 § andra och tredje stycket.

Enligt 14 b § ska myndigheterna som huvudregel bedöma om förutsättningarna i 14 a § är uppfyllda innan de påbörjar bevakningen. Från denna huvudregel görs vissa undantag.

Förutsättningarna för tillstånd, när sådant krävs, framgår av 8 §. Enligt första stycket ska tillstånd till kamerabevakning ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (den s.k. överviktsprincipen). För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i den tillämpliga personuppgiftsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Därutöver ska en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras. Det räcker att intresset av kamerabevakning väger över det motstående intresset för att tillstånd ska ges.³⁷

Av 8 § andra stycket, som alltså även gäller vid bedömningen av intresset av kamerabevakning när denna utförs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, framgår vidare vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Regleringen rörande intresseavvägningen redovisas närmare i avsnitt 15.

³⁵ A. prop. s. 59.

³⁶ Prop. 2018/19:147 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande s. 1.

³⁷ Prop. 2017/18:231 s. 142.

Genom regleringen i 8 § har de ändamål som särskilt ska beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset utökats och förtydligats jämfört med tidigare gällande reglering. Av förarbetena framgår att syftet med förändringarna var att generellt förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning. Regeringen menade att detta var särskilt betydelsefullt för sådan kamerabevakning som används i brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer. Regeringen uttalade också principiellt att kameratekniken inte längre ska ses som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat, utan som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet.³⁸

Kamerabevakningslagen innehåller även bestämmelser om bl.a. upplysning om kamerabevakning, om enskildas rätt till information samt om tillsyn och sanktionsavgifter. Integritetsskyddsmyndigheten är den myndighet som utövar tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen.³⁹

9.12 Lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

I syfte att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet har myndigheter i flera länder i allt större utsträckning börjat samla in och analysera s.k. PNR-uppgifter. PNR är en förkortning av den engelska benämningen Passenger Name Record och avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, t.ex. namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalningssätt. Uppgifterna kan t.ex. användas för att sälla ut tidigare okända passagerare som skulle kunna vara intressanta för myndigheterna att kontrollera. PNR-uppgifterna kan även användas i samband med brottsutredningar eller för att analysera och fastställa misstänkta rese- och beteendemönster.

Det s.k. PNR-direktivet⁴⁰ utgör ett unionsgemensamt regelverk för insamling och användning av PNR-uppgifter i viss brottsbekämpande verksamhet. PNR-direktivet har genomförts i svensk rätt ge-

³⁸ Prop. 2017/18:231 s. 64 f.

³⁹ 3 § förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 2 § förordning (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)2016/681 om användning av passageraruppgiftsamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott och annan allvarlig brottslighet.

nom lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Lagen har företräde framför polisens brottsdatalag när det gäller behandlingen av uppgifterna (1 kap. 3 § brottsdatalagen). Lagen innehåller bestämmelser om lufttrafikföretags skyldigheter att överföra PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten, samt om behandling av PNR-uppgifter i verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet. Lagen är avsedd att både tillgodose behovet av tillgång till PNR-uppgifter i sådan verksamhet och skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandlingen av uppgifterna.

Lagen föreskriver att det vid Polismyndigheten ska finnas en enhet för passagerarinformation som ska ansvara för att samla in, bevara och i övrigt behandla PNR-uppgifter. Enheten ska också ansvara för att överföra PNR-information till behöriga mottagare och tredjeländer (1 kap. 4 §).

PNR-information får endast behandlas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott eller annan allvarlig brottslighet. Undantag gäller i verksamhet som rör nationell säkerhet och i vissa fall för behandling av PNR-information för att förhindra, utreda eller lagföra annan brottslighet hos behöriga myndigheter (1 kap. 5 §). Lagen förbjuder vidare behandling av PNR-uppgifter som utgör känsliga personuppgifter.

I lagens 2 kap. finns bestämmelser om lufttrafikföretagens skyldigheter. Där stadgas att lufttrafikföretagen, inför varje flygning som ankommer till eller avgår från Sverige, ska elektroniskt överföra sådana PNR-uppgifter som lagen gäller till enheten för passagerarinformation. Till skillnad från passagerarinformation som kan inhämtas med stöd av 25 § polislagens bestämmelser behövs alltså inte någon begäran.

Alla flygningar mellan Sverige och ett annat land omfattas, oavsett om det är fråga om ett annat EU-land eller ett land utanför EU, och även för det fall att det endast är fråga om en mellanlandning på svensk mark. Inrikesflygningar omfattas däremot inte.

Lagens 3 kap. innehåller detaljerade bestämmelser om behandlingen av PNR-uppgifter, tillåtna ändamål för sådan behandling, tillgång till uppgifterna och om bevaring. PNR-uppgifter som har överförts ska bevaras i en databas vid enheten för passagerarinformation som ansvarar för behandlingen av informationen i Sverige. Polismyndig-

heten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid enheten för passagerarinformation.

Enheten för passagerarinformation får enligt regleringen behandla PNR-uppgifter bl.a. för att göra en förhandsbedömning av passagerare före deras beräknade ankomst till eller avresa från Sverige i syfte att välja ut personer som behöver utredas ytterligare av behöriga myndigheter eller Europol, på grund av att dessa personer kan vara inblandade i terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet (3 kap. 4 §). Uppgifterna får också behandlas för att göra analyser för att uppdatera eller skapa nya kriterier som ska användas vid förhandsbedömningar.

Vid en förhandsbedömning får PNR-uppgifter, enligt 3 kap. 5 §, jämföras med register; exempelvis spanings- eller misstankeregister, belastningsregister, SIS-registret (Schengens informationssystem) eller Interpols databas över kända internationella brottslingar. Det ska vara fråga om register eller andra uppgiftssamlingar som är relevanta för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet. Vidare får PNR-uppgifter behandlas enligt på förhand utformade och fastställda kriterier, s.k. profilering. Uppgifterna får alltså jämföras med sådana i förväg bestämda profiler som kan ge anledning att kontrollera en viss person. En profil är i detta sammanhang en icke personanknuten företeelse och kan omfatta uppgifter om exempelvis avreseort, resrutt, betalningssätt, bokningsrutin, bagage m.m. Kriterierna kan användas för att leta efter mönster som kan indikera att en person är av intresse för vidare kontroller. Sådana kriterier ska vara riktade, proportionella och avgränsade och får inte grundas på känsliga personuppgifter.⁴¹

PNR-uppgifter ska bevaras i fem år från det att de kommit in och därefter förstöras. Efter sex månader ska uppgifterna dock behörighetsbegränsas om de kan användas för att identifiera en person. Detta innebär att uppgifterna fortfarande finns kvar i databasen men är otillgängliga för en användare som saknar särskild behörighet till dem.

Lagen innehåller också bestämmelser om när överföring av PNR-information ska ske från enheten för passagerarinformation till andra behöriga myndigheter, andra medlemsstater, Europol och tredjeland, samt bestämmelser om behöriga myndigheters behandling av mot-

⁴¹ Prop. 2017/18:234 s. 145.

tagen PNR-information, sanktionsavgifter, enskildas rättigheter och om tillsyn.

Behöriga svenska myndigheter är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Försvarsmakten.⁴²

Lagen kompletteras med en förordning, förordning (2018:1181) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

⁴² 3 § förordningen (2018:1181) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

10 Förhållanden i vissa andra Schengenländer

10.1 Vårt uppdrag

Enligt utredningens direktiv ingår i uppdraget att redogöra för relevanta förhållanden i ett urval av andra Schengenstater. Det anges vara av intresse både vilka åtgärder som myndigheterna i dessa stater förfogar över och hur verksamheten bedrivs operativt. Utredningen har valt ut ett mindre antal länder att rikta sig mot i denna del. Dessa länder är Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna och Tyskland.

Uppgifter har i första hand inhämtats genom att ett frågeunderlag har skickats via de svenska ambassaderna till ansvariga myndigheter i de utvalda länderna. Frågorna har främst varit inriktade på

- vilka polisiära befogenheter myndigheterna i respektive land förfogar över i sina gränsområden inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten och för att kontrollera utlänningars vistelse rätt,
- om någon särskild reglering införts i gränsområden och hur denna i sådana fall ser ut och tillämpas, samt
- om någon särskild teknik, t.ex. kamerabevakning, används i verksamheterna.

De svar utredningen har fått har varierat i omfattning. I ett fall (Danmark) har några svar på frågeunderlaget inte gått att få alls med hänvisning till det pressade läget med anledning av covid-19-pandemin under 2020 och 2021. Informationen i de svar som har kommit in har i vissa fall kompletterats med information från berörda myndigheters hemsidor och information från ländernas rättsdatabaser m.m.

Eftersom uppdraget även omfattade att redogöra för hur verksamheten bedrivs operativt hade utredningen inledningsvis också som ambition att göra studiebesök i vissa av de utvalda länderna. Med anledning av den ovan nämnda pandemin införde dock flera länder, däribland Sverige, reserestriktioner och rekommendationer som inneburit att sådana besök inte har kunnat genomföras. Detta har medfört att vi inte kunnat få någon närmare kunskap om hur verksamheten i de andra länderna i praktiken bedrivs operativt.

Nedan redovisas vad som framkommit genom de undersökningar som gjorts land för land.

10.2 Danmark

Kontroll av vistelserätt och åtgärder inom brottsbekämpningen

I Danmark är det polisen som ansvarar för såväl gränskontrollen som kontrollen av utlänningars vistelserätt, liksom för huvuddelen av den brottsbekämpande verksamheten.

Rätten att kontrollera utlänningars vistelserätt regleras i utlänningslagen (udlændingeloven, LBK nr 1513 af 22/10/2020). I lagens § 38 finns bestämmelser om kontrollen av utlänningars inresa, vistelse, utresa m.m. Av bestämmelsens sjätte stycke följer att polisen, på grundval av information och erfarenheter om olovlig vistelse eller faktiska omständigheter, som skapar en ”begrundet formodning” om olovlig vistelse, eller för att förhindra olovlig vistelse, får stoppa och kontrollera personer efter inresa i landet för att fastställa deras identitet, nationalitet eller vistelserätt. Bestämmelsen tycks vara tillämplig i hela landet.

Närmare bestämmelser om utlänningskontroller finns i Bekendtgørelse om kontrol af ulovligt ophold efter indrejse (BEK nr 640 af 12/05/2015). Där anges särskilda bestämmelser för kontroller som sker med stöd av § 38, stk. 6, i gränsnära områden. Med kontroll i gränsnära områden menas enligt § 1 kontroller

- på flygplatser vid ankomster från ett annat Schengenland,
- i hamnar vid färjeankomster från ett annat Schengenland,

- på tåg inom 30 minuter efter inresa från ett annat Schengenland eller till en station efter inresan, om denna station inte nås inom 30 minuter, eller
- på en väg i ett område om 20 km från gränsen till ett annat Schengenland.

Rätten att utföra kontroller i gränsnära områden är enligt § 2 begränsad så att kontroller endast får ske i begränsad utsträckning enligt följande.

- Kontroller på flygplatser får utföras högst 7 gånger i veckan vid ankomster från samma flygbolag och vid högst en tredjedel av ett flygbolags totala ankomster per månad.
- Kontroller i en hamn får utföras högst 7 gånger i veckan vid ankomster från samma färjeföretag och vid högst en tredjedel av ett färjeföretags totala ankomster per månad.
- Kontroller på tåg får utföras på högst 20 tåg om dagen och högst 3 tåg per sträcka.
- Kontroller på väg får utföras högst 90 timmar i månaden och högst 6 timmar om dagen på samma väg.
- Vid kontrollerna kan endast en del av flygets, tågets eller färjans passagerare eller de passerande transportmedlen kontrolleras.

Justitieministern kan i särskilda fall, om det sker en betydande ökning av antalet fall av olovlig vistelse, eller om en sådan ökning kan förväntas inom kort tid, besluta att avvika från de ovan angivna begränsningarna för en period på upp till fyra veckor (§ 3).

Vilka befogenheter att använda tvångs- och kontrollmedel polisen har i brottsbekämpningen framgår bl.a. av den danska polislagen (politiloven, LBK nr 1270 af 29/11/2019) och retsplejeloven (LBK nr 1445 af 29/09/2020).

I departementspromemorian En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ds 2020:23) finns en närmare redogörelse för när husrannsakan och kroppsvisitation kan genomföras enligt dansk rätt. Av redogörelsen framgår följande rörande det som i Sverige har kommit att kallas visitationszoner.¹

¹ Ds 2020:23 s. 55 f. med där gjorda hänvisningar.

Den danska polisen har enligt 6 § politiloven en möjlighet att under vissa förutsättningar införa s.k. visitationszoner. En visitationszon ger polisen möjlighet att på en geografiskt avgränsad yta på stickprovsbasis undersöka personer och föremål i syfte att förebygga allvarlig brottslighet genom att kontrollera om någon innehar vapen.

För att en plats ska kunna omfattas av ett beslut om visitationszon krävs att det i enlighet med 1 § knivloven är förbjudet att bära kniv m.m. på platsen. Förutom allmän plats omfattar förbudet i 1 § knivloven även skolor ("uddannelsessteder") och liknande platser. Bostäder och andra privata utrymmen omfattas dock inte och kan således inte omfattas av ett beslut om visitationszon.

Införande av en visitationszon får ske om det finns grund därtill ("hvis der er grund til det") för att förebygga straffbara handlingar som innebär fara för personers liv, hälsa eller välfärd. Det innebär enligt förarbetena att det ska föreligga en ökad risk för att någon på den aktuella platsen ska begå sådana straffbara handlingar. Om sådan risk föreligger ska polisen avgöra utifrån en samlad bedömning av konkreta uppgifter. Det kan röra sig om upplysningar om planerade straffbara handlingar. Det kan också vara tillräckligt att det på den aktuella platsen nyligen har begåtts straffbara handlingar som innebär fara för enskilda personers liv, hälsa eller välfärd. Vid bedömningen av om tidigare inträffade straffbara handlingar innebär ökad risk för nya brott av den aktuella typen och det därför finns grund för beslut enligt bestämmelsen, ska karaktären och omfattningen av tidigare brott beaktas. Endast ett allvarligt brott, exempelvis ett väpnat rån, kan utgöra grund för beslut. Även mindre allvarliga överträdelser mot t.ex. vapenlagstiftningen kan dock vara tillräckligt, om överträdelserna är flera till antalet. Under alla omständigheter ska det i normalfallet finnas ett tidsmässigt samband mellan ett beslut och tidigare brottslighet på platsen.

I bestämmelsen uppställs också vissa formella krav. Således ska beslut om införande av en visitationszon fattas av "politidirektøren" eller den som denne bemyndigar. Enligt förarbetena förutsätts att beslut alltid fattas på chefsnivå ("ledelsesniveau"). Något domstolsbeslut krävs dock inte. Vidare ska ett beslut alltid vara såväl tidsmässigt som geografiskt avgränsat. Platsen för visitationszonen beslutas utifrån de omständigheter som har föranlett polisens bedömning att det föreligger ökad risk för straffbara handlingar. Beslutet kan begränsas till den plats där de handlingar som riskbedömningen bygger på är be-

gångna. Det behöver emellertid inte alltid vara fallet. Tidigare handlingar kan nämligen vara av sådan karaktär att de ger grund för beslut om visitationszon på andra platser. Det kan t.ex. vara fallet när det rör sig om uppgörelser mellan kriminella gäng.

Inom en visitationszon får således polisen på stickprovsbasis vidta tvångsåtgärder, dock endast i syfte att kontrollera om någon innehar vapen. Det är den enskilde polismannen på plats som avgör om och i sådana fall vem eller vad som ska undersökas. Någon konkret misstanke om vapeninnehav krävs inte.

De åtgärder som får vidtas inom en visitationszon är ”legemsbesigtigelse” samt undersökning av kläder och andra föremål, inbegripet fordon, som innehas av personer som befinner sig inom området. Ett parkerat fordon får således inte undersökas om dess innehavare inte befinner sig på den aktuella platsen.

Kamerabevakning

Dansk polis använder också kamerabevakning och ANPR-teknik (Automatic Number Plate Recognition) bl.a. för att bevaka trafik över gränsen. Användningen av ANPR-teknik regleras i Bekendtgørelse om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG) (BEK nr 1080 af 20/09/2017). Följande framgår av bekendtgørelsen och danska polismyndighetens hemsida om deras användning av ANPR-teknik.²

Danska polisen har utrustat 70 polisbilar med mobil kamera. Därutöver finns stationära kameror på 48 platser runt om i landet. Det primära syftet med användningen av ANPR-teknik är att bekämpa gränsöverskridande och allvarlig kriminalitet, men tekniken används också bl.a. för att öka trafiksäkerheten.

Danska polisen använder både fasta och mobila kameror som tar bilder på passerande fordon. De uppgifter som polisen samlar in lagras i antingen en hit-del eller en no-hit-del i systemet.

Hit-delen innehåller upplysningar om fordon som är registrerade på en s.k. hotlista (bevakningslista). I denna lista finns data från flera olika register som polisen för. Polisen kan under vissa förutsättningar också registrera ett fordon manuellt på bevakningslistan. Listan kan

² Automatisk Nummerpladegenkendelse, Politi <https://politi.dk/faerdsel/politiets-faerdselskontroller/automatisk-nummerpladegenkendelse>. Hämtat 2021-07-23.

innehålla uppgifter om registreringsnummer på t.ex. bilar som av olika skäl har körförbud, är efterlysta eller är knutna till personer eller företag som på olika sätt är knutna till misstänkt brottslighet. Vad som kan registreras på bevakningslistan framgår av ovan nämnd bekendtgørelse.

Om ett fordon ger en träff på bevakningslistan får polisen ett meddelande om detta. Om det är en mobil kamera som t.ex. sitter i en polisbil kan åtgärd vidtas omgående. Om det är en stationär kamera på en plats utan bemanning meddelas träffen till aktuellt polisområde. Systemet lagrar en bild av fordonet och nummerskylten under en begränsad tidsperiod så att avläsningen därefter kan verifieras.

Uppgifter i hit-delen av systemet bevaras i tre månader, ett år eller två år beroende på vilken grund de blivit registrerade på bevakningslistan.

No-hit-delen innehåller upplysningar om fordon som passerar kamerorna men som inte förekommer i några register sedan tidigare. Huvudregeln för uppgifter i denna del av systemet är att uppgifterna raderas efter 24 timmar. Detta gäller dock inte om uppgifterna registrerats som ett led i en riktad polisinsats. I sådana fall kan uppgifterna bevaras i 30 dagar. En riktad polisinsats kan t.ex. röra stöldbrott i ett visst område.

I extraordinära situationer, t.ex. vid terrorangrepp, kan bestämmelserna om radering frångås. Detta kräver då beslut av rikspolischefen.

10.3 Finland

Kontroll av vistelserätt och åtgärder inom brottsbekämpningen

Finska inrikesministeriet har uppgett att det i Finland inte har införts någon särskild reglering rörande personkontroll i gränsområden med anledning av den upphävda gränskontrollen vid gränsen mot andra Schengenländer. Finska myndigheter har heller inga särskilda befogenheter som endast gäller i sådana områden.

I Finland ansvarar en särskild myndighet – Gränsbevakningsväsendet – för gränsövervakning vid landgränserna och på havsområdet, för gränskontroller av persontrafiken vid landgränsens övergångsställen, i hamnarna och på flygstationerna samt för viss räddningsverksamhet. Gränsbevakningsväsendet sköter bl.a. polisuppgifter och svarar för tullövervakningen vid de gränsövergångsställen där Tullverket inte

har verksamhet. I och med anslutningen till Europeiska unionen och Schengenavtalet har verksamheten koncentrerats till den s.k. yttre gränsen.

Gränsbevakningsväsendet får verka på andra platser i landet, dock endast om det behövs för att slutföra en lagstadgad uppgift, ge handräckning eller ge assistans till en annan finsk myndighet.

I Gränsbevakningsväsendets uppgifter ingår även bekämpning av gränsöverskridande brottslighet. Gränsbevakningsväsendet har viss behörighet att bedriva förundersökning, bl.a. vid misstänkt människosmuggling och människohandel, riksgränsbrott, ratt- och roderfylleri, förfalskningar, fiske- och jaktbrott samt naturskyddsbrott.

Gränsbevakningsväsendets uppgifter och befogenheter regleras i Gränsbevakningslagen (15.7.2005/578) och lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (30.1.2018/108). Förutsättningar för polisen att använda tvångsmedel finns i bl.a. polislagen (22.7.2011/872) och tvångsmedelslagen (22.7.2011/806).

I de erhållna svaren framhålls att även när gränskontroller vid den inre gränsen inte är återinförda är det möjligt att genomföra riktade kontroller i syfte att bekämpa brott vid gränsen. Gränsbevakningsväsendet har ett utvecklat samarbete med den finländska polisen och Tullen i frågor som rör brottsbekämpning, bl.a. gällande underrättelseverksamhet, brottsanalys och bearbetning av PNR-information (PNR står för Passenger Name Record). Samarbetet grundas på lag (lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet, 11.9.2009/ 687). Med utgångspunkt i detta samarbete kan personer som reser med eventuella kriminella avsikter identifieras, information om kriminella rörelser över gränser samlas och riktade kontroller göras i syfte att bekämpa brott. Samarbetsformen går under namnet PTG-samarbetet. PTG-samarbetet syftar till att främja myndigheternas samarbete så, att de uppgifter som har att göra med den inre säkerheten kan skötas effektivt och smidigt. Den brottsunderrättelse som sker i form av PTG-samarbete hänför sig särskilt till allvarlig och gränsöverskridande brottslighet.

Av lämnade uppgifter framgår vidare att tillfälliga polisiära åtgärder i gränsområden kan förekomma enligt följande och alltid utförs i enlighet med förutsättningarna i gränskodexen:

- tillfälliga och insatsbaserade kontroller som grundas på riskbedömningar och underrättelser och utförs i gränsområden och inlandet,
- kontroller som baseras på riskbedömningar och profilbaserade kontroller som riktar sig till vissa individer eller grupper av människor,
- kontroll av vissa misstänkta individer baserade på brottsutredning eller som utförs i brottsförebyggande syfte, och
- icke-upprejade kontroller baserade på insatser relaterade till större händelser (vanligtvis har tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna då genomförts).

Bestämmelser om rätten att resa in i och vistas i Finland finns, förutom i gränskodexen, i utlänningslagen (30.4.2004/301). Bestämmelser om kontroll av vistelserätt och övervakning av utlänningar finns i 7 kapitlet. I 129 a § tredje stycket anges att

Övervakningen av utlänningar ska grunda sig på övervakningsmyndighetens allmänna uppgifter om och erfarenhet i fråga om olaglig inresa och vistelse. En övervakningsåtgärd ska grunda sig på uppgifter om observationer som gjorts eller tips- eller analysuppgifter som erhållits. En övervakningsåtgärd får inte enbart eller i avgörande grad grunda sig på en persons verkliga eller antagna etniska ursprung.

Gränsbevakningsväsendet kan utföra övervakning av utlänningar var som helst i landet. I 129 b § behandlas rätten att utföra kontroller, bestämmelsens första och andra stycket lyder:

Om det för övervakningen av utlänningar är motiverat att utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, har polisen och gränsbevakningsväsendet rätt att

- 1) av den som övervakas få uppgifter och kontrollera behövliga handlingar om personens identitet och medborgarskap samt om personens rätt att vistas i landet och rätt att arbeta,
- 2) få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid enligt 24 kap. 3 § i strafflagen eller till en annan plats, en lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för boende av permanent natur, för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll,
- 3) stoppa ett fordon för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll av personerna i bilen,

4) av arbetsgivare som har anställt utlänningar få uppgifter om de anställda utlänningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta och av uppdragsgivare som avses i 86 b § få uppgifter enligt vilka de har fullgjort sina förpliktelser enligt 86 a § 1 och 2 mom.

Den som utför en kontroll enligt 1 mom. ska under kontrollens gång om möjligt upplysa den som direkt berörs av kontrollen om kontrollens ändamål, hur den görs och om fortsatta åtgärder. Kontrollen ska utföras så att den övervakade eller innehavaren av en lokal som kontrolleras inte orsakas oskäligen olägenhet.

Bestämmelserna är desamma i hela landet, men det framhålls i svaren att kontrollerna alltid måste vara förenliga med artikel 23 i gränskodexen.

Kamerabevakning

Finska myndigheter använder sig av kamerabevakning vid gränsövergångar.

Stöd för att bedriva sådan teknisk bevakning finns i 4 kap. 1 § polislagen. Med teknisk övervakning avses fortlöpande eller upprepat iakttagande eller fortlöpande eller upprepat avlyssning av fordon, fordonsförare, fotgängare eller allmänheten med hjälp av en teknisk anordning samt automatisk upptagning av ljud eller bild.

Efter att på förhand ha informerat om saken får polisen företa teknisk övervakning på allmän plats eller väg, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, förebyggande av brott, identifiering av personer som är misstänkta för brott samt för bevakning av särskilda övervakningsobjekt.

För genomförande av gränskontroller har Gränsbevakningsväsendet också rätt att i närheten av gränsen, på finskt havsområde samt på gränsövergångsställen och i deras omedelbara närhet företa sådan teknisk övervakning (29 § gränsbevakningslagen).

Inom ramen för den dataskyddsrättsliga regleringen tar finska myndigheter fram s.k. dataskyddsbeskrivningar för olika typer av personuppgiftsbehandling. Av Gränsbevakningsväsendets dataskyddsbeskrivning för dess register för gränsbevakningsverksamheten framgår att personuppgifter som behandlas vid gränskontroll samt för upprätthållande av gränssäkerheten och gränsordningen ska raderas senast 5 år från det att den sista uppgiften antecknades. För upptagningar från sådan teknisk övervakning som avses i 29 § i gränsbevak-

ningslagen gäller dock att dessa som huvudregel ska raderas senast sex månader från det att upptagningen uppkom. Uppgifterna får dock i samtliga fall fortfarande bevaras, om de behövs med tanke på utredning eller övervakning eller av någon annan grundad anledning, eller för att trygga de rättigheter som den registrerade, någon annan part eller en person som hör till Gränsbevakningsväsendets personal har. Behovet av fortsatt bevarande av personuppgifterna ska bedömas minst vart femte år.³

10.4 Norge

Kontroll av vistelserätt och åtgärder inom brottsbekämpningen

I Norge har polisen det huvudsakliga ansvaret för att bedriva gränsövervakning samt utföra in- och utresekontroller i enlighet med gränslagen (lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer, LOV-2018-04-20-8). Samarbete ska ske med andra myndigheter som har uppdrag som berör denna verksamhet.

Norska justis- och beredskapsdepartementet har framfört att det i Norge inte finns någon särskild reglering för gränsnära områden där särskilda befogenheter eller tekniska metoder tillämpas.

Enligt utlänningslagen (lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, utlendingsloven, LOV-2008-05-15-35) kan polisen utföra s.k. ”allmän utlänningskontroll”. Förutsättningarna anges i lagens § 21:

I forbindelse med håndheving av bestemmelsene om utlendingers innreise og opphold i riket kan politiet stanse en person og kreve legitimasjon når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll. Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten og lovligheten av oppholdet i riket på det rene. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av kontrollen, herunder om adgangen til å ta kopi av dokumenter.

Förutsättningarna är samma i hela landet. Om en utlänning vid en sådan kontroll inte medverkar till att klarlägga identiteten eller rätten till vistelse får polisen hålla kvar utlänningen eller ta med honom eller henne till polisstationen (§ 21 a). Justis- och beredskapsdepartementet

³ Dataskyddsbeskrivning, Gränsbevakningsväsendet, <https://raja.fi/sv/dataskyddsbeskrivningar>. Hämtat 2020-12-04.

eller polismyndigheten kan bestämma om tillfällig intensifiering av kontrollerna.

Vilka befogenheter att använda tvångs- och kontrollmedel polisen har i brottsbekämpningen framgår bl.a. av den norska polislagen (politiloven, LOV-1995-08-04-53) och straffeprocessloven (LOV-1981-05-22-25).

I departementspromemorian En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ds 2020:23) finns en närmare redogörelse för när husrannsakan och kroppsvisitation kan genomföras enligt norsk rätt.⁴ Av redogörelsen framgår att polisen enligt 7 a § politiloven har en befogenhet att "visitera" personer och fordon på allmän plats när det finns grund för att undersöka om någon besitter eller förvarar vapen eller andra farliga föremål. Sådan undersökning får endast företas för att förhindra straffbara handlingar som kränker någons liv, hälsa eller frihet och bara i situationer eller på platser där sådana handlingar erfarenhetsmässigt förekommer (första stycket a), eller i situationer eller på platser där det finns grund att anta att någon planerar eller förbereder sådana handlingar (första stycket b). För tillämpning av bestämmelsen krävs omständigheter som ger objektivt stöd för antagandet att någon bär eller förvarar vapen. Någon sannolikhetsövertikt krävs emellertid inte.

Bestämmelsen i första stycket punkten a tillåter visitation på stickprovsbasis i situationer eller på platser där våld erfarenhetsmässigt utövas. Den kan t.ex. tillämpas om det under en period har uppstått bråk utanför ett visst uteställe. Bestämmelsen kan också tillämpas i konfliktsituationer som genererar en konkret risk för våldsutövning, exempelvis vid konfrontationer mellan rivaliserande gäng.

Bestämmelsen i första stycket punkten b tar sikte på tillfällen där polisen har möjlighet att förhandsplanera en visitation. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att polisen har information som ger grund att anta att närmare angivna straffbara handlingar planeras eller förbereds. Omständigheter som kan föranleda beslut om visitation kan exempelvis vara trovärdig underrättelseinformation om en förestående konfrontation i förening med personers och fordons rörelsemönster och positioner.

Vem eller vad som ska visiteras beslutas utifrån tillgänglig information om t.ex. vilka personer som ingår i aktuell miljö, vem som utgör potentiell fara i den aktuella situationen och vilket slags fordon

⁴ Se Ds 2020:23 s. 57 ff. och där gjorda hänvisningar.

som förväntas användas. Beslut enligt bestämmelsen fattas av polismästaren eller den han eller hon bemyndigar.

Kamerabevakning

Vad gäller kamerabevakning finns i polislagen (politiloven, LOV-1995-08-04-53) en särskild bestämmelse som ger polisen möjlighet att använda sig av kamerabevakning i sin verksamhet. I § 6 a anges att polisen kan använda kamerabevakning när det är nödvändigt för att genomföra de uppgifter som åligger myndigheten enligt samma lag. Med kameraövervakning menas kontinuerlig eller regelbunden upprepad övervakning av personer med hjälp av en fjärrstyrd eller automatiskt fungerande övervakningskamera eller annan liknande fast utrustning (mobila kameror omfattas alltså inte). Med kameraövervakning avses både övervakning med och utan möjlighet att spela in ljud- och bildmaterial. I bestämmelsen anges vidare att kameraövervakning endast kan användas om intresset av övervakning överväger den registrerades integritetsintressen.

Någon närmare information om polisens användning av kamerateknik eller behandling av personuppgifter insamlade genom sådan teknik har utredningen inte fått eller kunnat hitta.

Även den norska tullmyndigheten kan använda kamerateknik i sin verksamhet. Bestämmelser om detta finns bl.a. i tullagen (lov om toll og vareførsel, tolloven, LOV-2007-12-21-119) § 13-12:

(1) Ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller kan tollmyndighetene innhente, lagre, sammenstille og bruke nødvendige personopplysninger, herunder helseopplysninger, jf. Personvernforordningen artikkel 9 nr. 1, og opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 10. For samme formål kan grensekryssende trafikk på landeveien og fergeterminaler med utenlands trafikk overvåkes av tollmyndighetene ved bruk av skiltgjenkjenningssystem.

(2) Kildene for personopplysningene kan være anonyme. Det er ikke krav om at personopplysningene er fullstendige og verifiserte. Tollmyndighetene må innen fire måneder avklare om ikke-verifiserte personopplysninger er korrekte og relevante.

(3) Personopplysninger skal ikke lagres lenger enn det som er nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Personopplysninger knyttet til resultatene av analyser av varer og substanser, kan lagres i inntil fem år eller inntil rettskraftig dom foreligger. Opplysninger innhentet ved

skiltgjenkjenningssystem, kan lagres inntil seks måneder etter at opplysningene er innhentet.

(4) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av reglene i denne paragraf.

Som framgår av första stycket i bestämmelsen kan tullmyndigheten alltså använda sig av ANPR-teknik för att övervaka gränsöverskridande trafik på vägar och i färjeterminaler. Uppgift om alla fordon som passerar samlas in och får lagras i upp till sex månader, oavsett om uppgiften ger träff mot någon bevakningslista eller liknande eller inte. Systemet har av lagstiftaren ansetts vara förenligt med artikel 8 i Europakonventionen och den norska grundlagen.

Tidigare raderades alla uppgifter efter senast en timme. Begränsningen följde av att det tillåtna ändamålet med insamlingen då endast var att utföra löpande fysiska kontroller av trafiken på platsen. Lagstiftaren ansåg efter en tid att tekniken vid gränsen kunde användas på ett bättre sätt om tullmyndigheten gavs utökade möjligheter att lagra informationen. Informationen kunde då alltså även ligga till grund för att planera framtida kontroller och välja ut aktuella kontrollobjekt. Detta ansågs effektivisera kontrollverksamheten genom att leda till mer träffsäkra kontroller. Det skulle också leda till att färre personer som inte brutit mot t.ex. införselreglerna blev utsatta för kontroll.

Vid införandet av sexmånadersgränsen diskuterades lagringstiden, bl.a. då Datatilsynet (tillsynsmyndigheten, Norges motsvarighet till Integritetsskyddsmyndigheten) framfört att det var för lång tid med hänsyn till den stora mängd uppgifter som det är fråga om. Lagstiftaren ansåg dock att tullmyndigheten, som hade framfört att det fanns behov av lagring i upp till ett år, hade motiverat sitt behov och att en lagring över en inte allt för kort tid var nödvändig om uppgifterna skulle kunna användas även till att planera framtida insatser. För detta krävdes nämligen tid att utföra analyser av materialet (t.ex. mönsteranalys och liknande) som kunde visa både en normalbild och avvikelser. Lagstiftare jämförde också med de lagringstider som följde av PNR-direktivet enligt vilken personuppgifter får lagras i fem år, men där viss behörighetsbegränsning sker efter sex månader.⁵

Norska tullmyndigheten använder fast ANPR-teknik vid flera gränsövergångar. Därtill används vissa mobila kameror vid landsgrän-

⁵ Prop. 1 LS (2016–2017) kapitel 13.

sen och färjeterminaler. Kamerorna samlar in uppgift om passerande fordon och dess registreringsnummer, men även andra upplysningar som tid och plats för passagen av kameran. De samlar inte in uppgift om personer i fordonet och inte heller information om ägare. Uppgiften om registreringsnumret jämförs med motsvarande Trafikverkets register (som innehåller upplysning om t.ex. fordon med körförbud och liknande) och mot tullmyndighetens register över objekt som är aktuella för kontroll (underrättelseregister).

10.5 Frankrike

Artikel 78-2 punkt 9 i den franska straffprocesslagen (Code de procédure pénale) föreskriver möjligheten att utföra särskilda identitetskontroller på personer i gränsområden. Med gränsområden avses området mellan Frankrikes landgräns till andra Schengenstater och en linje som går vid 20 km innanför denna gräns. Bestämmelserna har varit aktuella för prövning i EU-domstolen i de förenade målen Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10 (EU:C:2010:363).

De angivna kontrollerna är begränsade till att endast få utföras under högst 12 timmar på samma plats, de får inte innebära en systematisk kontroll av personer som är närvarande eller är i rörelse på området och de utförs för att förebygga och utreda överträdelser eller brott kopplade till gränsöverskridande brottslighet och för att kontrollera efterlevnaden av skyldigheten att inneha, medföra och visa upp identitetshandlingar och andra handlingar som föreskrivs i lag.

Samma kontroller är också föreskrivna

- i områden som är tillgängliga för allmänheten i hamnar, flygplatser och järnvägs- eller busstationer som är öppna för internationell trafik och som utsetts genom förordning och runt dessa stationer,
- på tåg i internationell trafik, under tiden som tåget förflyttar sig från gränsen till den första anhalten även om denna ligger mer än 20 km från gränsen, eller på specialtåg där denna kontroll även kan ske mellan denna anhalt och en anhalt som ligger inom 50 km från densamma (dessa linjer och hållplatser anges i särskild förordning), och

- på motorvägsavsnitt som börjar inom 20 km-sträckan och där den första betalstationen för vägtull ligger mer än 20 km från gränsen. Kontroller kan göras på parkeringsplatser fram till den första betalstationen för vägtull som ligger bortom 20 km-gränsen, vid platsen för denna vägtull och på de angränsande parkeringsområdena (de berörda betalstationerna anges i särskild förordning).

Utöver detta kan, enligt artikel 78-2 punkt 10 i straffprocesslagen, identitetskontroller utföras inom en radie av 10 km runt gränsövergångsställen som utgörs av hamnar och flygplatser och som anges i särskild förordning. Hittills har denna typ av kontroll endast förordnats att gälla i hamnar. Lagen föreskriver möjligheten att utföra identitetskontroll av var och en som befinner sig på platsen, för att förebygga och utreda överträdelser kopplade till gränsöverskridande brottslighet samt för att kontrollera efterlevnaden av skyldigheterna att inneha, medföra och visa upp identitetshandlingar och andra handlingar som föreskrivs i lag. Även i dessa områden får kontrollerna utföras under högst 12 timmar på samma plats och de får inte utföras systematiskt. Om ett motorvägsavsnitt börjar inom 10 km-sträckan men den första betalstationen för vägtull ligger mer än 10 km från platsen får kontroller utföras vid den första betalstationen.

Identitetskontroller kan i vissa fall leda vidare till en kontroll av utlänningens rätt till vistelse enligt artikel L611-1 i lagen om utlänningarnas inresa och vistelse och asylrätten (Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile, CESEDA). Sistnämnda lag föreskriver också möjligheten att genomföra en översiktlig inspektion av fordon. Denna typ av kontroll riktar sig endast till andra fordon än fordon i privat bruk (med en kapacitet på mer än nio platser), för att kontrollera efterlevnaden av skyldigheterna att inneha, medföra och visa upp dokument som visar rätten till trafik och vistelse och för att utreda överträdelser av regler för inresa och vistelse. Kontrollerna får göras inom gränsområdet, dvs. inom 20 km mellan Frankrike och en annan Schengenstat (artiklarna 611-8 och 611-9).

Straffprocesslagen tillåter också, var som helst i territoriet och därmed även i gränsområdena, att identitetskontroller utförs bl.a. när det finns anledning att misstänka att ett konkret brott har begåtts eller kommer att begås, om en person är eftersökt av rättsliga myndigheter, på begäran av åklagare eller när det behövs för att förhindra störningar av den allmänna ordningen.

Utredningen har inte kunnat ta del av någon information om franska myndigheters användning av kamerabevakning i gränsnära områden.

10.6 Nederländerna

Kontroll av vistelserätt och åtgärder inom brottsbekämpningen

I Nederländerna ansvarar en särskild myndighet för gränskontrollen och personkontroll vid och i närheten av gränserna; De Koninklijke Marechaussee (Kungliga militärpolisen).

I myndighetens verksamhet ingår även bekämpning av gränsöverskridande brottslighet. Verksamheten bedrivs bl.a. genom kontrollverksamhet och övervakning av den yttre gränsen, främst vid flygplatser, hamnar och längs kusten, men även genom vissa kontroller vid de inre gränserna. Sistnämnda kontroller genomförs främst genom rörliga utlänningskontroller. Myndigheten utför också vissa polisiära uppgifter i samband med gränsövervakningen, bl.a. deltar de i utredningar rörande människosmuggling och s.k. trafficking.

Grunden för Kungliga militärpolisens befogenheter att utföra utlänningskontroller vid den inre gränsen finns i artikel 50 i den nederländska utlänningslagen (Vreemdelingenwet) och i utlänningsförordningen (Vreemdelingenbesluit).

Av EU-domstolens dom i målet Adil mot Minister voor Immigratie, Integratie in Asiel, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, framgår att det i artikel 50.1 i utlänningslagen anges att de tjänstemän som ansvarar för gränsbevakning och de tjänstemän som ansvarar för kontroll av utlänningsförfaranden får kvarhålla personer för att fastställa deras identitet, nationalitet och rätt att uppehålla sig i landet, antingen på grundval av fakta och omständigheter som objektivt sett ger upphov till skäliga misstanke om illegal vistelse, eller i syfte att bekämpa illegal vistelse efter gränspassage.

Närmare föreskrifter om sådana kontroller finns i utlänningsförordningen. I artikel 4.17 a i förordningen anges enligt domen följande.

1. Befogenheten enligt artikel 50.1 i [utlänningslagen] att, i syfte att bekämpa illegal vistelse efter gränspassage, kvarhålla personer för att fastställa deras identitet, medborgarskap och rätt att uppehålla sig i landet, får endast utövas i samband med kontroll av utlänningsförfaranden
 - a. på flygplatser när flygningar ankommer från Schengenområdet,
 - b. på tåg under högst trettio minuter efter det att landgränsen mot Belgien eller Tyskland har passerats eller, om tåget ännu inte har

- nått den andra stationen efter passerandet av gränsen, senast då tåget når den andra stationen efter passerandet av gränsen,
- c. på vägar och vattenvägar inom ett område som sträcker sig tjugo kilometer in i landet från landgränsen mot Belgien eller Tyskland.
2. Den i punkt 1 åsyftade kontrollen utförs på grundval av information eller erfarenhet avseende illegal vistelse efter gränspassage. Kontrollen kan därutöver i viss begränsad utsträckning utföras i syfte att erhålla information om sådan illegal vistelse.
3. Den i punkt 1 a åsyftade kontrollen får utföras högst sju gånger per vecka för flygningar på samma linje, och får avse högst en tredjedel av det totala antalet planerade flygningar per månad på den linjen. Vid en sådan kontroll får endast en del av passagerarna på en flygning bli föremål för identitetskontroll.
4. Den i punkt 1 b åsyftade kontrollen får under en och samma dag utföras på högst två tåg per sträcka och på högst åtta tåg totalt, och i högst två vagnar per tåg.
5. Den i punkt 1 c åsyftade kontrollen får på en och samma väg eller vattenväg utföras under högst nittio timmar per månad och högst sex timmar per dag. Vid en sådan kontroll får endast en del av de förbipasserande transportmedlen stoppas.

Annat har inte framkommit än att detta alltjämt är innehållet i nederländsk rätt.

Enligt uppgift från Kungliga militärpolisen anges i lagen också att intensiteten och frekvensen av kontrollerna under vissa särskilda förhållanden kan öka. Även polisen kan bedriva denna typ kontrollverksamhet men gör det i mindre utsträckning.

I samband med kontrollerna kan enligt uppgift fokus läggas på brott som är sammankopplade med irreguljär migration, t.ex. människosmuggling eller identitetsbedrägerier.

Även om den kontrollverksamhet som nu beskrivits har sin grund i utlänningsrätten utgör kontrollerna vid de inre gränserna alltså också en del i den brottsbekämpande verksamheten. De mobila kontroller som utförs kallas MTV-kontroller, vilket i dag står för Mobiel Toezicht Veiligheid (Mobile Monitoring Security). Kontrollerna har även stöd i polislagen. Kontrollerna riktas mot personer som reser till Nederländerna från ett annat Schengenland och innebär, förutom kontroll av identitet och vistelserätt, också kontroll av bl.a. resedokument brottsregister. Kontrollerna får endast utföras innanför gränserna.

Kamerabevakning

I fråga om kamerabevakning beskriver Kungliga militärpolisen att myndigheten använder kameran systemet @migoboras i kontrollverksamheten. Systemet kan övervaka trafikflöden på motorvägar och signalera särskilda "måltavlor" eller bevakningar baserade på "non-personal car-characteristics". Som det får förstås skannas alltså som huvudregel endast trafikflöden och uppgift om exempelvis bilmodell, färg osv., inte information som kan utgöra personuppgifter. Utifrån de insamlade uppgifterna larmar systemet när ett intressant fordon passerar och fordonet tas då ut för kontroll. Enligt uppgift lagras ingen information i systemet.

Myndigheten uppger att det går att lägga en bevakning i systemet från en "watchlist" och att systemet kan avläsa registreringsskyltar och signalera vid träff. Inte heller informationen om passage vid träff efter en sådan bevakning sparas.

10.7 Tyskland

Även i Tyskland finns en särskild reglering gällande identitetskontroller i närheten av gränsen. Av den beskrivning utredningen fått till sig framgår huvudsakligen följande.

I Tyskland har den federala polisen befogenhet att genomföra identitetskontroller i gränsnära områden. Kontrollerna går under en beteckning som kan översättas dold eller beslöjad spaning (Schleierfahndungen). Beteckningen tar sikte på att kontrollerna får utföras i ett område som en "slöja" innanför gränsen. Området som kontrollerna kan göras på sträcker sig 30 km in från gränsen.

Möjligheten att genomföra dessa kontroller är reglerad i § 23 i lagen för den federala polisen (Bundespolizeigesetz) med hänvisning till § 12 för en katalog över ytterligare förutsättningar. Genom lagregeln har den federala polisen rätt att inom det angivna området utföra identitetskontroller för att förebygga eller hindra olaglig inresa i landet eller för att förebygga brott i den mening som avses i 12 § punkt 1, led 1–4; bl.a. brott mot säkerheten vid gränsen brott passlagen, uppehållslagen eller asyllagen eller olovlig inresa eller införsel.

I praktiken innebär kontrollerna exempelvis kontroll av legitimation av resande på buss eller tåg, men poliskontroller kan också upprättas på vägar eller i städer som ligger inom det avgränsade området.

En identitetskontroll får inte enbart genomföras baserat på den kontrollerades utseende utan det måste finnas någon grund för att en viss individ kontrolleras. En sådan grund kan vara att polisen har fått information om att någon som saknar juridisk rätt att vistas i Tyskland har tagit sig över gränsen, eller att en individ som misstänks för brott tros befinna sig på ett specifikt tåg eller liknande. I sådana fall kan kontroller av alla i den aktuella tågvargen eller på platsen genomföras.

Polisen har inte skyldighet att ange grunden för kontrollen i samband med att den genomförs, men beslutet kan överklagas och ifrågasättas på plats varför det är viktigt att rätten att utföra kontrollen är säkerställd.

Skulle kontrollen visa på en oegentlighet eller visa att den kontrollerade saknar giltig handling kan ytterligare åtgärder vidtas, såsom genomsökning av egendom, insamling av fingeravtryck eller att personen fotograferas. Så sker dock inte rutinmässigt utan enbart på förekommen anledning. Polisen har även möjlighet att gripa eller sätta personer i förvar eller häkte. För alla dessa åtgärder krävs dock ytterligare lagstöd i exempelvis de tyska motsvarigheterna till svenska brotts- och rättegångsbalkarna.

Av EU-domstolens dom i målet A mot Staatsanwaltschaft Offenburg, C/16, EU:C:2017:483, framgår att förbundspolisen för att genomföra identifieringen kan vidta nödvändiga åtgärder. Förbundspolisen kan särskilt gripa den aktuella personen, förhöra sig om dennes identitet och kräva att vederbörande överlämnar sina identitetshandlingar för kontroll. Vid en kontroll av gränstrafiken kan förbundspolisen även begära att personen lämnar över handlingar som styrker vederbörandes rätt att passera gränsen. Om personens identitet eller rätt att passera gränsen inte kan fastställas på annat sätt eller endast med stora svårigheter, kan vederbörande gripas och tas med till polisstationen. Under nu nämnda omständigheter kan personen och de föremål som denne bär med sig undersökas, i syfte att fastställa vederbörandes identitet. Annat har inte framkommit än att lagen alltså har denna innebörd.

Kontrollmöjligheterna har funnits sedan en längre tid och redan före avskaffande av EU:s inre gränser och gränskodexen, men har på senare tid vuxit i betydelse. Omfattningen av kontrollverksamheten är behovsstyrd. Vid omfattande kriminalitet ökar kontrollerna vanligtvis i intensitet. Behovet av kontroller är inte begränsat av den natio-

nella situationen i området utan hänsyn kan också tas till omständigheter i andra länder.

Kontroller kan genomföras både av inåtgående och utåtgående trafik. Exempelvis genomförs många kontroller på inresande trafik i närheten till gränsen till Tjeckien på grund av narkotikasmuggling in i Tyskland över den rutten, och på utresande trafik nära den polska gränsen på grund av utförsel av stöldgods där.

Utöver de identitetskontroller som nu nämnts finns på regionnivå ytterligare befogenheter att vidta identitetskontroller på t.ex. motorvägar, europavägar, hamnar, bensinstationer osv. i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet eller bekämpa illegal inresa eller vistelse. I vissa fall får då även föremål som personen bär med sig undersökas. I olika regioner har myndigheterna olika befogenheter; på vissa platser får kontroller utföras utan särskilda skäl, på andra krävs att viss brottslighet kan antas eller befaras.

Någon information om tyska myndigheters användning av kamera-bevakning eller behandling av personuppgifter har utredningen inte kunnat ta del av.

Kartläggningen

11 Behovsbeskrivning

11.1 Inledning

En av utredningens uppgifter är att kartlägga behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden. I detta avsnitt presenteras denna kartläggning. Kartläggningen har genomförts i huvudsak genom att Polismyndigheten, men också Tullverket och Kustbevakningen, genom de experter som varit förordnade i utredningen har fått besvara ett frågeunderlag.

Frågorna har varit inriktade dels på myndigheternas brottsbekämpande verksamhet, dels arbetet med kontroll av utlänningars vistelse rätt i de gränsnära områdena. Frågorna har särskilt tagit sikte på vilka brister som upplevs inom dessa verksamhetsområden samt på om det finns några särskilda åtgärder som hade underlättat eller effektiviserat arbetet i de gränsnära områdena. Ett avsnitt har också handlat om myndigheternas behov kopplade till möjligheten att bedriva kamerabevakning i dessa områden. Svaren har lämnats skriftligt och har också diskuterats muntligt vid utredningens sammanträden. Underlaget har vidare kompletterats med ett antal rapporter från Polismyndigheten och andra myndigheter, samt med information som utredningen fått vid särskilt möte hos Polismyndigheten.

Utredningen har under kartläggningen valt att inte särskilt definiera begreppet gränsnära områden för att inte några behov eller centrala platser redan i det skedet skulle falla utanför definitionen och därmed inte omfattas av undersökningen. I stället efterfrågades vilka behov som ansågs föreligga i gränsnära områden mer allmänt och om behoven såg lika ut i alla gränsnära områden eller om de på något sätt skiljde sig åt mellan olika platser. Begreppet gränsnära områden motsvarar i detta avsnitt alltså inte den definition som föreslås i avsnitt 14.6.

I nästa avsnitt ges en lägesbild baserad på nyss nämnda rapporter. I det följande ges en kort beskrivning av de tre myndigheternas verk-

samhetsområden och därefter redovisas de behov som myndigheterna fört fram i kartläggningen. Närmare beskrivna behov och behov som definierats av myndigheterna under arbetets gång finns också redovisade i samband med utredningens överväganden i avsnitt 14–20.

11.2 Verksamhetsbeskrivningar

11.2.1 Polismyndigheten

Polismyndighetens uppdrag

Polismyndighetens verksamhet regleras i polislagen (1984:387). I 1 § anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp, allt som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet.

Uttrycket ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” avses här omfatta hela den egentliga polisverksamheten. Det tar alltså inte bara sikte på polisens verksamhet för att hindra brott och andra störningar utan också på exempelvis dess brottsutredande verksamhet. Uttrycket borde i första hand vara att uppfatta så att polisen har skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer över i princip hela fältet, under förutsättning att överträdelserna faller under allmänt åtal. Polisen har också i stor utsträckning befogenhet att ingripa mot andra störningar än straffbelagda handlingar.

Eftersom detta är en mycket stor uppgift måste polisen i praktiken prioritera mellan olika insatser på detta område. Det är också så att flera samhällsorgan med specialuppgifter har getts brottsförebyggande och brottsförhindrande uppgifter på särskilda områden, t.ex. Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Några undantag från vad som faller inom polisens ansvarsområde har inte gjorts i sådana fall, men det är naturligt att polisens insatser i praktiken måste anpassas till vad som sker inom andra myndigheters verksamhet.¹ På vissa områden kan ansvaret för brottsbekämpningen anses vara delat.

Polismyndighetens uppgifter regleras närmare i 2 § polislagen. Uppräkningen är inte uttömmande. Av bestämmelsen framgår att en av

¹ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 1 §.

uppgifterna är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (punkt 1). I ett bredare perspektiv kan man säga att allt arbete inom Polismyndigheten har ett brottsförebyggande syfte. Bestämelsen tar dock här sikte på den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening, dvs. den delen av verksamheten som är riktad till personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Ett exempel på sådan verksamhet är förebyggande ungdomsverksamhet.² Ett annat exempel är arbete med att kartlägga och försöka komma till rätta med problem och företeelser som kan ge upphov till brott eller ordningsstörningar.³

Till polisens uppgifter hör vidare att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat (punkt 2). Här avses alltså polisens övervakningsverksamhet. Den kan delas upp i allmän övervakning och trafikövervakning. Den allmänna övervakningen bedrivs i olika former, t.ex. genom områdesövervakning och speciell övervakning. Områdesövervakningen syftar till att övervaka områden och platser där frekvensen av brott och störningar av olika slag är särskilt påtaglig. Inom ramen för områdesövervakningen inriktas verksamheten främst på att se till att gatufriden upprätthålls och att ingripa mot lagöverträdelse och andra ordningsstörningar. Den speciella övervakningen omfattar bl.a. gränsövervakning och tillsyn av skydds- och kontrollområden.⁴

I Polismyndighetens uppgifter ingår vidare att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (punkt 3). När det gäller utredningsverksamheten är det av värde att skilja mellan sådant arbete som kan hänföras till förundersökningen i ett brottmål och sådant arbete som inte kan göra det. För förundersökningen finns ett regelverk i rättegångsbalken medan den andra delen – underrättelseverksamheten – i huvudsak är oreglerad.⁵ Så fort det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, dvs. när det finns en misstanke om ett konkret brott, ska en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

Underrättelseverksamheten är i stället i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Det rör sig alltså om miss-

² Prop. 1983/84:111 s. 56.

³ Berg, Polislagen (1984:387) 2 §, Karnov, 2019-04-01 (JUNO).

⁴ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 2 §.

⁵ Ibid.

tankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller allmänna misstankar om framtida brott. Det handlar också om att upptäcka tidigare okänd brottslig verksamhet eller okända brottsföreteelser och fenomen. Misstankarna om brottslig verksamhet i underrättelsearbetet avser fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma leda till konkreta brott. Ett övergripande mål med underrättelseverksamheten är att förse de brottsbekämpande myndigheterna med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet. I underrättelseverksamheten samlar alltså myndigheterna in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda, förebygga och förhindra brott.

Slutligen hör hjälpande verksamhet till Polismyndighetens uppgifter, t.ex. hjälpåtgärder vid olyckor, liksom viss verksamhet som följer av särskilda bestämmelser (punkt 4 och 5).

Polismyndigheten är den myndighet som ansvarar för gränskontroll och således för kontroll av personer enligt EU:s gränskodex. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och att verkställa Migrationsverkets och domstolars beslut om avvísning eller utvisning.

Polismyndigheten och kamerabevakning

Polisen bedriver kamerabevakning på ett antal offentliga platser i landet med både fasta, tillfälliga och andra mobila kameranlösningar som exempelvis drönare. Det kan röra sig om kontinuerlig bevakning av vissa gator och torg men också tillfällig bevakning i samband med festivaler, fotbollsmatcher och andra evenemang.

Syftet med bevakningen är normalt att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet på platsen och att i efterhand kunna utreda eller lagföra brott. Vid demonstrationer och liknande kan syftet även vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Kamerorna ger också polisen bättre förutsättningar att effektivt leda och fördela sina resurser och kan bidra till att öka tryggheten i samhället. Kamertechnik används också som ett verktyg i polisbilar. Det är då bl.a. fråga om kameror med ANPR-teknik (Automatic Number Plate Recognition) som läser av registreringsnummer på passerande fordon och jämför informationen mot ett antal register.

På vissa större gränsövergångsställen använder gränspoliserna i dag kameror för att övervaka flöden vid yttre gräns, exempelvis för att se varifrån en passagerare anländer.

Poliser i yttre tjänst i vissa regioner har i dag kroppskameror som kan spela in bild och ljud. Kamerorna kan bidra till att minska våld och hot mot polisen samt öka tryggheten för de personer som blir föremål för ett ingripande. Dessutom kamerabevakas flera av polisens lokaler.

Särskilt om verksamheten i gränsnära områden

Polismyndigheten har framfört att det polisiära arbetet som sker i dag i gränsnära områden och som fokuserar på den gränsöverskridande brottsligheten i huvudsak är reaktivt och inte i önskvärd utsträckning kan bedrivas brottsförebyggande. Anledningarna till detta anges vara flera, men arbetets resurskrävande karaktär samt avsaknaden av underlag för mer strategiskt och resurseffektivt arbete lyfts fram som några. Vidare är möjligheterna att stoppa och kontrollera fordon och personer utifrån allmän polisinformation och polisiär erfarenhet inte tillräckliga för att bedriva brottsförebyggande arbete i den utsträckning som behövs.

Arbetet i gränsnära områden med att bekämpa brott skiljer sig inte nämnvärt från sådant arbete i övriga landet även om vissa riktade insatser, exempelvis mot viss typ av brottslighet, förekommer (sådant arbete utförs bl.a. av s.k. RÖK-grupper, gränspolisens rörliga kontrollgrupper). Således förekommer i huvudsak insatser utifrån tips. Insatser kan också grunda sig på information från utländsk polis, eller utföras i samarbete med utländsk polis. Vidare kan kontroll av rese- och identitetshandlingar generera underrättelseuppslag (vid träff i register) som tillsammans med övriga observationer m.m. kan ge upphov till misstanke om brott. Viss selektering av exempelvis avgångar eller fartyg kan ske med hjälp av uppgifter från flygtrafikföretag och andra transportföretag.

I vissa gränsområden eller gränsnära områden baseras arbetet i huvudsak på underrättelsesamarbete med utländsk polis eller tull, t.ex. vid gränsen mot Norge och vid gränsen mot Danmark (Öresundsbron).

Underrättelseverksamheten anges vara av central betydelse i arbetet i gränsnära områden. Närheten till gränsen gör att brottsligheten präglas av snabba förändringar varför underrättelseinformation spelar en avgörande roll i arbetet med att upptäcka, förebygga och förhindra brottslig verksamhet i dessa områden.

Vid den yttre gränskontrollen och den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns kontrolleras individers rätt till inresa i Sverige. Den yttre gränskontrollen sker under fastställda öppettider vid fastställda gränsövergångsställen för yttre gräns på flygplatser och i hamnar.⁶ Den återinförda gränskontrollen vid inre gräns sker när resurs finns, på av Polismyndigheten beslutade platser, bl.a. vid vissa flygplatser, hamnar, tågstationer samt vid Lernacken. Den återinförda kontrollen sker endast vid inresa.

Kontroll av vistelserätt inne i landet sker genom de inre utlänningskontrollerna som genomförs när det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig här i landet, eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (jfr 9 kap. 9 § utlänningslagen, 2005:716). Polismyndigheten har framfört att sådana kontroller i dag ofta genomförs i samband med arbetsplatsinspektioner, ingripanden vid brott, trafikkontroller och fordonstopp.

11.2.2 Tullverket

Tullverkets uppdrag

Tullverket är en av Sveriges uppbördsmyndigheter och har till uppgift att ta in tull, skatter och andra avgifter. Myndigheten har också en viktig uppgift i att bekämpa viss typ av brottslighet, bl.a. genom att kontrollera hela varuflödet in i och ut ur landet och se till att in- och utförselrestriktioner följs. Myndigheten har därmed även en viktig del i samhällets gränsskydd. Här berörs främst Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Denna verksamhet bedrivs i huvudsak vid gränsen.

Tullverket ska genom sin brottsbekämpande verksamhet förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Detta gäller både avseende varor som det finns förbud mot, t.ex. narkotika, och avseende s.k. restriktionsvaror såsom alkohol, tobak, vapen och läkemedel. Inom ramen för detta arbete ska Tullverket bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet. Myndigheten har i

⁶ Se Polismyndighetens föreskrifter om gränsövergångsställen (PMFS 2015:5, FAP 272-2).

detta syfte egna förundersökningsledare och s.k. tullåklagare. Tullverket ska enligt instruktionen för myndigheten även delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

I Tullverkets regleringsbrev för 2021 anges att Tullverket ska öka ambitionsnivån vad gäller att förhindra smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor. Även storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak ska förhindras. Insatserna ska balanseras mot myndighetens ansvar inom samtliga risk- och restriktionsområden.

Tullverket utför också kontroller för att säkerställa att varor som importeras uppfyller gällande produktsäkerhetskrav i syfte att garantera säkerhet, hälsa och konsumentskydd samt att motverka snedvridning av konkurrensen. I syfte att försvåra penningtvätt och finansiering av terrorism utför Tullverket även kontroller vid den yttre gränsen för att se till att anmälningsskyldigheten gällande in- och utförsel av kontanta medel efterlevs.

Tullverkets uppdrag kan sammanfattas med att myndighetens verksamhet, till övervägande del, är kopplad till när varor, legala som illegala, passerar den svenska gränsen. Tullverkets kontrollverksamhet bidrar också till skyddet av EU:s yttre gräns och att säkra den inre marknadens integritet eftersom de varor som förs in i Sverige från tredje land övergår i fri omsättning inom EU.

Tullverkets kontrollverksamhet organiseras utifrån en nationell Kontrollavdelning som ansvarar för tullklarering och kontroll av deklara-tions- och anmälningsskyldighet och restriktioner, såväl vid gränsen som inne i landet. En nationell Tullkriminalavdelning hanterar förundersökningsverksamheten. Under denna avdelning finns ett it- och teknikcentrum som ansvarar för hemliga tvångsmedel, spaningsteknik och it-forensik. De tidigare kompetenscentren har ersatts med en geografisk indelning i fyra områden: Syd, Väst, Öst och Nord. Det finns även en Underrättelseavdelning som hanterar underrättelse- och riskanalys, nationell desk, det nationella selekteringscentret, samt inhämtningsverksamheten.

Tullverkets kontrollverksamhet baseras på riskbedömningar och underrättelseuppslag från myndighetens underrättelseverksamhet. I underrättelseverksamheten har myndigheten bl.a. tillgång till bokningsuppgifter om ankommande gods, transportmedel m.m. från redier och andra operatörer, s.k. manifest, samt tillgång till passagerar-

uppgifter från flyg genom Polismyndighetens enhet för passagerarinformation.

Tullverkets kontrollverksamhet görs i olika trafikflöden som resande, post- och kurirförsändelser, transportmedel på väg samt flyg- och sjötransporter. Tullverket kontrollerar i dag fler varor vid införsel till Sverige jämfört med utförsel från landet eftersom det finns fler restriktioner kopplade till införsel, oavsett om det rör sig om inre eller yttre gräns. Utförselreglerade varor är t.ex. krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Tullkontroller består dels av informationskontroller dels av fysiska kontroller. En informationskontroll är en tullkontroll där riktigheten av lämnade uppgifter samt regelefterlevnad stäms av mot handlingar eller annan information som finns tillgänglig i interna eller externa it-system. Informationskontrollerna inkluderar dokument- och klareringskontroller. Fysiska kontroller syftar till att säkerställa att anmälnings- och deklarationsskyldigheten är uppfylld och kan innefatta undersökning av transportmedel, bagage och andra varor som personer för med sig eller bär på sig.

Tullverket har också befogenhet att göra punktskattekontroller, både vid gränsen och inne i landet. Utöver detta samverkar Tullverket med andra myndigheter och deltar i bl.a. myndighetsgemensamma operativa insatser, kontrolloperationer, underrättelsesamverkan, myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet och samverkansrådet mot terrorism.

Tullverket är även skyldig att hjälpa Polismyndigheten vid kontroll av personer enligt EU:s gränskodex. När sådana kontroller utförs har tulltjänstemän i regel samma befogenheter som en polisman vad gäller rätten att utföra kroppsvisitation, ta fotografi och fingeravtryck och också omhänderta personer (se 9–10 kap. utlänningslagen). Under migrationsvågen 2015 hjälpte Tullverket till med denna typ av kontroller, men annars förekommer detta sällan.

Tullverket och kamerabevakning

Tullverket använder kameror för att förebygga, förhindra och upptäcka brott. Kamerorna är ett komplement till tulltjänstemännens verktyg för urval och selektering och ska öka möjligheterna att hindra illegala varor från att komma in i Sverige. Tullverket bedriver i dags-

läget permanent kamerabevakning vid sju gränsövergångar; Lernacken, Helsingborgs hamn, Värtahamnen i Stockholm, Haparanda, Trelleborgs hamn, Verkö hamn i Karlskrona och Norviks hamn i Nynäshamn. Utöver permanent kamerabevakning har Tullverket även tillgång till mobila kameror som kan sättas upp och användas när gränsskyddspersonal är på en viss plats.

I Tullverkets permanenta kamerabevakningslösning läses registreringsnummer automatiskt av på passerande fordon. Med hjälp av ANPR-teknik. I nästa steg sker en automatisk registerslagning på registreringsnumret mot registrerade uppgifter om fordon som misstänks förekomma i brottslig verksamhet, eller som kan sättas i samband med sådan verksamhet och som faller inom ramen för Tullverkets befogenheter. Vid matchning, dvs. träff, meddelas tulltjänstemännen vid aktuell gränsövergång i realtid via ett radiokommunikationssystem och aktuellt fordon kan tas ut för tullkontroll. I denna lösning lagras inga uppgifter utöver avidentifierad statistik om antal fordon som passerat, matchningar och tidpunkt för matchningarna. I den mobila kamerlösningen meddelas tulltjänstemännen i stället om matchning till en mobil dator; inga uppgifter lagras.

Tullverket bedriver även kamerabevakning på vissa flygplatser i landet. Kamerabevakningen innebär både realtidsövervakning och lagring av visst material från kamerabevakningen i fjorton dagar.

11.2.3 Kustbevakningen

Kustbevakningens uppdrag

Kustbevakningen är en myndighet med ett brett uppdrag avseende sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Myndigheten ska även samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter. Kustbevakningen har inom ramen för sjöövervakningen till uppgift att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32) och annan författning. Kustbevakningen har även inom ramen för sjöövervakningen till uppgift att bedriva kontroll och tillsyn i enlighet med vad som framgår av särskild författningsreglering eller författningsenliga överenskommelser med andra myndigheter.

Kustbevakningen ska enligt vad som framgår av myndighetens instruktion delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.⁷ I myndighetens uppdrag ingår också att medverka i internationella samarbeten för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, annan sjöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen har även del i övervakningen av fisket, sjöräddningsarbetet och visst säkerhetsarbete till havs. Myndigheten bidrar även genom att förmedla sjöinformation till andra myndigheter och bidra till situationsmedvetenhet.

Bestämmelser om Kustbevakningens befogenheter inom områdena brottsbekämpning och ordningshållning samt vissa allmänna befogenheter avseende kontroll och tillsyn finns i Kustbevakningslagen, som kompletteras av kustbevakningsförordningen (2019:83). Ytterligare befogenheter avseende kontroll och tillsyn finns i andra författningar. Särskilda bestämmelser om Kustbevakningens och kustbevakningstjänstemans rätt att ingripa mot brott finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Därutöver ges kustbevakningstjänstemän i vissa fall samma rätt som tillkommer polismän att agera, och i viss författning föreskrivs även en skyldighet för Kustbevakningen att bistå andra myndigheter i deras verksamhet.

Vad gäller sådan brottslighet som står i fokus för denna utredning omfattas den endast i begränsad omfattning av Kustbevakningens direkta brottsbekämpning som i huvudsak är inriktad på sjötrafikerelaterade brott, fiskebrott och utsläpp. Kustbevakningen kan däremot efter en förfrågan i ett enskilt fall biträda Polismyndigheten eller Tullverket. Kustbevakningen kan vid ett biträde t.ex. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder avseende brottslighet som inte omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

Kustbevakningen är, på samma sätt som Tullverket, skyldig att hjälpa Polismyndigheten vid kontroll av personer enligt EU:s gränskodex. Kustbevakningen ska medverka i kontrollverksamheten genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

Kustbevakningen ska enligt 9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen medverka i Polismyndighetens verksamhet med inre utlänningskontroller genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Även i annat fall får Kustbevakningen biträda Polismyndigheten vid inre

⁷ Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

utlänningskontroll, dvs. oavsett var en sådan kontroll äger rum (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen).

Kustbevakningen bedriver även underrättelsearbete, huvudsakligen genom Underrättelsesektionen arbete. Underrättelsesektionen arbetar med brottslighet kopplad till den maritima miljön. Arbetsområdet är brett, liksom Kustbevakningens uppdrag, men de ärenden som handläggarna främst jobbar med rör smugglingsbrott avseende narkotika, punktskattebrott alkohol och tobak, fiske samt plundring av lagskyddade vrak. Ofta bidrar Kustbevakningen till andra myndigheters ärenden med den unika kompetens som finns i myndigheten. Underrättelser rörande personer kopplat till flyktingsmuggling eller illegal närvaro i Sverige, som inkommer till underrättelsesektionen är få till antalet.

Genom det samarbete mellan myndigheter som finns inom satsningen mot den organiserade brottsligheten deltar Kustbevakningen i det arbete som bedrivs vid ett antal regionala underrättelsecenter. Kustbevakningen delar och får information och underrättelser inom detta nätverk som rör gränsnära områden. Man har regelbundna samverkanskonferenser med Polismyndigheten och Tullverket där främst polisen delger den nationella lägesbild som är aktuell i gränsnära områden.

Kustbevakningen använder i dag inte kameror i gränsnära områden på motsvarande sätt som Tullverket eller Polismyndigheten. Kustbevakningen använder däremot kameror i sin verksamhet bl.a. för sjösäkerhet eller annan säkerhet för egna fartyget och besättningen.

Inom Kustbevakningen pågår dock ett arbete med att undersöka möjligheterna att i större utsträckning använda kameror, exempelvis drönare, i sin verksamhet. Det är svårt att förutse hur kamerabevakning i gränsnära områden som metod i Kustbevakningens verksamhet kommer användas längre fram.

Särskilt om verksamheten i gränsnära områden

Kustbevakningen utför gränsövervakning till sjöss med hjälp av rörliga enheter såsom fartyg och flygplan mellan de officiella gränsövergångsställena. In- och utresekontroller sker som huvudregel först när fartyget ankommer hamn (gränsövergångsställe) även om det finns möjlighet att vidta in- och utresekontroller också till sjöss. Detta

hänger delvis samman med bl.a. att förutsättningarna för vistelse på sjöterritoriet skiljer sig från det som gäller för landterritoriet och att utländska fartyg har rätt till vad som kallas oskadlig genomfart, vid vilken möjligheterna för myndigheten att agera är starkt begränsade. När sådana kontroller utförs har kustbevakningstjänstemän i regel samma befogenheter som en polisman vad gäller rätten att utföra kroppsvisitation, ta fotografi och fingeravtryck och också omhänderta personer. Kustbevakningen och Polismyndigheten har i en överenskommelse närmare redogjort för samarbetet gällande gränskontrollverksamheten.

Kustbevakningen är, som nämnts ovan, enligt 9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen skyldig att medverka i Polismyndighetens verksamhet att utföra inre utlänningskontroller genom att utföra sådana kontroller av och i anslutning till sjötrafiken, t.ex. på kobbar och skär, eller i anslutning till hamn. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid sådana kontroller. Kustbevakningen har således en framträdande roll vad gäller personkontrollen till sjöss.

Vad gäller de inre utlänningskontrollerna kan Kustbevakningen alltså utföra dessa på personer i sjötrafiken, men också när exempelvis en båt påträffas för ankar eller där de personer som ska kontrolleras befinner sig i land på en ö, i en hamn eller vistas ombord på ett fartyg eller en båt eller i direkt anslutning till en hamn. Situationen ska dock vara sådan att det typiskt sett finns ett samband med sjötrafiken och det ska framstå som mer naturligt att myndigheten agerar som ett led i sin övervakning av sjötrafiken än att polisen tillkallas för att genomföra kontrollen.⁸ Om utlänningskontroll saknar t.ex. pass eller annan identitetshandling kontaktas Polismyndigheten som tar över ärendet. Detsamma gäller om det uppstår andra tvivel kring utlänningskontrollens identitet eller av något annat skäl finns frågetecken kring hans eller hennes rätt att vistas i landet.

Enligt bestämmelser i bilaga VI i EU:s gränskodex har befälhavare på fartyg skyldighet att upprätta en förteckning över besättningen och eventuella passagerare som ska ges in till behörig myndighet innan fartygets ankomst till hamn. Utöver dessa uppgifter ska även tidpunkt för fartygens anlop och avgång från hamn anges. I Sverige är det Kustbevakningen som ansvarar för att ta emot och granska sådana för-

⁸ Prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen s. 180 f.

handsanmälningar (se 6 kap. 9 § utlänningsförordningen, 2006:97). Kontrollen innebär bl.a. en registerkontroll mot SIS (Schengens informationssystem). Kustbevakningen utför också kontroller ombord på fartyg som syftar till att kontrollera att den information som lämnats till myndigheten är korrekt. Vidare genomförs även viss profilering av besättningslistorna. Kustbevakningen mottar även anmälningar enligt reglerna för sjöfartsskydd.

Enligt Kustbevakningens årsredovisning för 2019 mottogs sammanlagt 25 528 fartygsanmälningar och myndigheten genomförde 770 fysiska kontroller ombord på handelsfartyg. De fysiska kontrollerna ombord bedöms i huvudsak vara kontroller av förhandsanmälan för gränskontroll men kan också avse in- och utresekontroller samt i viss mån kontroll mot sjöfartsskyddet.

Kustbevakningen ska även medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva tullkontroll av sjötrafiken (4 kap. 2 § tullförordningen, 2016:287). Kustbevakningen kan i övriga fall biträda Tullverket om det behövs för att verket ska kunna vidta en kontrollåtgärd. Kustbevakningen är därutöver skyldig att medverka i kontrollverksamheten enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Efter en begäran om biträde från Tullverket kan Kustbevakningen och kustbevakningstjänsteman vidta kontrollåtgärder.

Kustbevakningen genomför ombordkontroller på handelsfartyg och fritidsbåtar till sjöss och bidrar till Tullverkets verksamhet genom att utöva kontroll av varor och gods i hamnar. Kustbevakningens tullkontroller utförs ibland i samband med annan kontrollverksamhet. Kustbevakningen kontrollerar även ett urval av objekt baserat på underrättelser och riskanalyser. Totalt har Kustbevakningen under 2020 genomfört kontrollvisitationer på 395 fartyg. Kontrollvisitationerna förbereds och genomförs delvis i samverkan med Tullverket.

Då Tullverket inte förfogar över egna fartyg, flyg eller dykresurser använder sig Tullverket av Kustbevakningen som sin maritima plattform. Samverkan mellan Tullverket och Kustbevakningen regleras i en gemensam överenskommelse avseende samarbete för tullkontroll. Överenskommelsen har under 2020 förnyats med särskilt fokus på att vårda och utveckla samverkan samt att tydliggöra roller och begrepp för att på bästa sätt ta tillvara myndigheternas samlade förmåga och kompetens.

Myndigheterna stödjer varandra och samverkar i informationsutbyte inom ramen för respektive myndighets uppdrag. Genom kontinuerligt informationsutbyte verkar myndigheterna för en gemensam maritim hot- och lägesbild. Myndigheterna verkar även för samordnade riskanalyser av sjötrafiken och av hamnarna.

Kustbevakningen bidrar även till Polismyndighetens och andra myndigheters arbete genom att exempelvis förmedla sjöinformation och på så vis bidra till situationsmedvetenhet till sjöss.

Kustbevakningen utför vidare en del andra åtgärder inom ramen för kontroll och tillsyn i hamnar eller på fartyg t.ex. kontroll av farligt gods, lastsäkringskontroller, fisketillsyn samt bemanning och behörighetskontroller.

11.3 Myndigheternas behovsbeskrivningar

11.3.1 Polismyndigheten

Betydelsen av effektiva åtgärder i gränsnära områden och på andra strategiskt viktiga platser

Polismyndigheten har framfört att den gränsöverskridande brottsligheten i dagsläget utgör ett stort problem som myndigheten bedömer sig ha behov av bättre förutsättningar för att bekämpa effektivt och framgångsrikt. När det gäller denna typ av brottslighet är gränsen och de gränsnära områdena av naturliga skäl av intresse. Ett effektivt arbete i sådana områden kan ha en preventiv verkan. Om risken för ingripanden redan i anslutning till inresa och utresa är hög kan Sverige bedömas som ett mindre attraktivt mål för viss kriminell verksamhet.

Ett effektivt arbete i gränsområden kan också bidra till att i ett tidigt skede hindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet och därigenom minska brottsligheten inne i landet. Att kunna arbeta effektivt och verkningsfullt i dessa områden ses därför som prioriterat i arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten.

Polismyndigheten har också fört fram att även andra strategiskt viktiga platser, exempelvis knutpunkter i vägnätet och större trafikleder, också är av stor betydelse för det brottsbekämpande arbetet.

Polismyndigheten har lyft fram att myndigheten genom undermålsarbete ofta har kännedom om vilka gränspassager och andra

strategiskt viktiga platser som vid en given tidpunkt kan vara av betydelse i arbetet mot organiserad gränsöverskridande brottslighet. Platserna har till utredningen beskrivits utgöra *kanaliserande terräng* i betydelsen att de utgör områden eller platser som på grund av sin geografiska profil eller funktion och utformning tvingar aktörer till att passera dem för att uppnå sitt syfte.

Som exempel har angetts att en utländsk kriminell aktör avser begå brottslig verksamhet i Sverige. För att göra det behöver individen ta sig in i och ut ur landet. Detta kan endast ske genom en gränspassage, ofta vid en gränsovergång, t.ex. en flygplats, hamn eller via Öresundsbron. Det mest resurseffektiva är därför att söka efter personen vid en eller flera gränsovergångar. När personen väl är inne i landet är arbetet svårare och man har hela landets yta att genomsöka.

Vad gäller andra strategiskt viktiga platser har det anförts att t.ex. vissa vägvägnitt är kritiska för att kunna ta sig snabbt mellan olika delar av Sverige. För att snabbast möjligt byta från en europaväg till en annan finns ett fåtal nödvändiga knutpunkter där sådana byten kan ske. Knutpunkterna utgör därför en yta där det är hög sannolikhet för att en aktör av intresse kommer passera i de fall denne ska ta sig snabbt genom landet.

Det är alltså i passagerarflöden på ovan beskrivna platser och områden som irreguljär migration, illegala varor, kriminella aktörer och stöldgods förekommer och möjligheterna till upptäckt är som störst. Myndigheterna har redan i dag i viss utsträckning tillgång till transportörsuppgifter och bokningsuppgifter på inkommande och utgående transporter. Exempel på sådan information är transportörsuppgifter som kan samlas in med stöd av polislagen eller sådana passageraruppgifter (PNR-uppgifter, Passenger Name Record) som polisen får enligt bestämmelserna i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Redan i dag sker viss selektering av avgångar och fartyg i gränsöverskridande trafik med hjälp av sådana uppgifter.

Det internationella samarbetet innebär också att man har viss information om vad som är på väg in till landet.

Underrättelsearbetet tar även i övrigt i stor utsträckning sikte på organiserad brottslighet som ofta är av gränsöverskridande karaktär. På dessa platser och i dessa områden finns det således förutsättningar för mer träffsäkra insatser eftersom tid och plats för åtgärder är lättare att förutse. Det är på dessa platser och i dessa områden som polisen har störst möjlighet att vidta effektiva polisiära åtgärder som kan

bidra till att upprätthålla den allmänna ordningen och inre säkerheten och samtidigt göra Sverige till ett mindre attraktivt mål för internationella brottsnätverk.⁹

Delar av de behov som Polismyndigheten framfört är kopplade till underrättelsearbetet och möjligheterna att inom ramen för detta arbete få tillgång till information. Detta gäller frågor som rör kamera-bevakning, som behandlas särskilt nedan, men även andra behov har lyfts fram. Polismyndigheten har framhållit att en grundläggande förutsättning för att kunna förebygga och förhindra gränsöverskridande brottslig verksamhet är att denna verksamhet kan upptäckas. I det arbetet behöver myndigheten få tillgång till bättre underlag än vad de har i dag. I underrättelseverksamheten är det inte med nödvändighet ett enskilt konkret brott som står i fokus utan ”den större bilden”, dvs. de strukturer som skapar förutsättningar för brottslig verksamhet. För att upptäcka strukturella företeelser krävs det att myndigheten har möjlighet att genom olika källor samla in en större mängd data och behandla det referensmaterialet över en längre tid än vad som bedöms vara möjligt i dag.

Sådana data behövs för att kunna upptäcka och analysera rörelsemönster hos de som bedriver brottslig verksamhet med tillräckligt god säkerhet för att t.ex. preciserade polisiära insatser ska kunna vidtas.

Polismyndigheten har framfört att om kriminella mönster kan upptäckas och internationella kriminella aktörer förhindras från att få fotfäste i Sverige kan det i förlängningen leda till såväl att enskilda besparas lidande som att samhället får minskade kostnader och polisiära resurser frigörs till andra områden där det finns behov. Polismyndigheten har också framfört att en ökad förmåga att t.ex. utföra riktade insatser i syfte att kontrollera internationella kriminella aktörer i samband med eller nära anslutning till inresa (och därigenom få vistelserätten prövad) även skulle möjliggöra att fler personer kan avvisas eller utvisas innan de hinner begå några brott i Sverige. Detta skulle bidra till att göra Sverige till ett mindre attraktivt land för gränsöverskridande brottslighet, t.ex. internationella stöldligor.

⁹ Polismyndigheten (2018) Redovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns (Ju2018/01291/L4), Polismyndigheten (2018) Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden, dnr A598.518/2018, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgrepsbrott i Sverige (Ju2018/00991/PO).

Behov rörande kamerabevakning

Allmänt om nyttan av kamerabevakning

Kamerabevakning och rörligt bildmaterial spelar en allt viktigare roll i det polisiära uppdraget såväl i Sverige som utomlands. Kameror och kamerateknik används och kan användas i alla tidsskalor, dvs. före, under och efter en inträffad händelse och inom alla polisiära inriktningar, bl.a. brottsförebyggande, utredande och operativ verksamhet samt i underrättelseverksamheten. Polismyndigheten ser således en stor nytta av att använda kamerateknik inom hela myndighetens uppdrag och verksamhet.

Polismyndigheten har framfört att inspelat kameramaterial hittills varit helt avgörande i utredningar rörande bl.a. skottlossningar, sprängattacker, terrorbrott, sexualbrott, stölder, narkotikabrott, brott vid allmänna sammankomster och mycket mer. Kamerabevakning kan även bidra till att skapa en lägesbild inom territoriet. Med den snabba tekniska utvecklingen öppnar sig också nya möjligheter att använda sig av information i det brottsförebyggande arbetet.

Vad gäller kontrollverksamhet kan kameror med tillhörande videoanalys utgöra ett viktigt verktyg för att effektivisera arbetet mot gränsöverskridande brottslighet. Med sådan teknik går det bl.a. att minska antalet kontroller med bibehållen eller högre träffsäkerhet. Kamera-tekniken kan t.ex. användas till att upptäcka mönster eller larma när kända människosmugglare anländer, såväl vid inresa som vid vistelse och utresa. Kamerorna kan aldrig ersätta en gränskontroll men kan fungera som ett viktigt komplement. Utifrån detta synsätt har Polismyndigheten till utredningen beskrivit sitt behov av bevakning i gränsnära områden i ett något bredare perspektiv.

Sammantaget har Polismyndigheten beskrivit behovet av ett system av kameror på olika platser av strategiskt intresse inom territoriet, såväl fasta som rörliga, som tillsammans kan användas för att förebygga, förhindra och upptäcka brott och brottslig verksamhet. I detta system ska olika slags information kunna inhämtas, bearbetas, analyseras och lagras. När informationen bearbetats och gett svar på ställda frågor delges uppgifterna verksamheten. Informationen i ett sådant system skulle kunna användas för att besvara ett stort antal frågor i flera olika verksamhetsled. Informationen kan bl.a. ge svar på

- hur normalbilden på en viss plats ser ut och vad som avviker från denna bild (upptäcka),
- hur brottsliga aktörers rörelsemönster ser ut och vilka nya aktörer som följer detta mönster (upptäcka/förhindra),
- var polisiära insatser behöver sättas in i förebyggande syfte (förebygga),
- var en brottsmisstänkt person rört sig i tiden före och efter ett visst brott eller vilka som befunnit sig på en viss brottsplats (lagföra),
- var en eftersökt person eller ett eftersökt fordon befinner sig (lagföra).

Informationen som ett sådant system skulle ge kan alltså användas som stöd för beslut på såväl operativ som strategisk nivå. Myndigheten ser olika behov kopplade till såväl insamling som lagring av information i förhållande till vad den i det enskilda fallet ska användas till. Kamerabevakning ses sammantaget som en central och nödvändig källa för inhämtning av information, vid sidan av andra källor såsom PNR-uppgifter, uppgifter som fås genom hemliga tvångsmedel, tips och annat.

Vad särskilt gäller polisverksamhet i gränsnära områden har det anförts att kameror med tillhörande videoanalys kan utgöra ett viktigt verktyg för att effektivisera arbetet mot gränsöverskridande brottslighet. Med sådan teknik, kombinerat med en rätt att utföra stickprovskontroller eller selektiva kontroller, kan man exempelvis genomföra kontroller i större utsträckning än i dag och med högre träffsäkerhet. Kamerateknik kan också användas för att upptäcka mönster eller larma när kända brottsliga aktörer anländer till landet eller rör sig i det gränsnära området.

En möjlighet till ökad användning avameratekniken anses sammantaget kunna bidra till att effektivisera polisens arbete i betydande utsträckning och skulle möjliggöra kartläggning, åtgärder, utredning och lagföring på ett helt nytt sätt. Teknikutvecklingen går i dag väldigt snabbt och nya sätt att användaamerateknik uppstår. Det är därför viktigt att det regelverk som styr användningen inte endast är tillämplig på användning av sådan teknik som redan är känd.

I dagsläget är Polismyndigheten i stort behov av underrättsesamverkan och samarbete med myndigheter i andra länder såsom Danmark och Norge där kamerabevakning används i större utsträckning bl.a. vid gränsövergångar. Denna samverkan riskerar dock att bli relativt ensidig då Polismyndigheten till stor del saknar motsvarande rättsliga förutsättningar och tekniska förmåga för bevakningen vid gränsen och inne i landet. Svensk polis har således inte samma möjlighet att fånga upp och meddela grannländernas myndigheter vid exempelvis utresa av misstänkta fordon.

Platser där kamerabevakning måste kunna ske

När det gäller möjligheterna till kamerabevakning har Polismyndigheten fört fram behov av att inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten kunna bedriva kamerabevakning vid och i närheten av gränsövergångar och i andra gränsnära områden, t.ex. hamnar eller vägar som korsar gränsen. Det är inte ovanligt att de brottsliga nätverken använder sig av sistnämnda platser som i regel är mindre hårt bevakade för att resa in i landet eller föra in personer eller gods här.

Polismyndigheten har också starkt betonat att andra strategiskt viktiga platser, såsom exempelvis knutpunkter i vägnätet och större trafikleder, också behöver kamerabevakas och att information från sådan bevakning kan ge myndigheten avgörande information i arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Platserna har beskrivits som *kanaliserande terräng* i betydelsen att de utgör områden eller platser som på grund av geografisk profil eller genom sin funktion och utformning tvingar aktörer till att passera där för att uppnå ett visst syfte. Även andra platser har pekats ut som strategiskt viktiga, exempelvis vissa rastplatser och pendlarparkeringar.

Vissa av ovan nämnda platser är av lika stort intresse över tid, t.ex. de större gränsövergångarna, medan andra platser kan vara intressanta att bevaka under en kortare period eller vid en viss bestämd tidpunkt. Myndigheten har framhållit att behovet av att bedriva kamerabevakning kan uppstå i princip var som helst längs med gränssträckningen och att det inte alltid är möjligt att på förhand förutse vilka platser som är av intresse. Vidare är det Polismyndighetens erfarenhet att kriminella aktörer är snabba med att anpassa sig varför nya platser av intresse kan uppstå med mycket kort varsel. För att möta de behov

som finns inom ramen för brottsbekämpningen måste möjligheterna till användning av kamerateknik vara flexibla och bevakning möjliggöras på fler platser än de som i dag träffas av 8 § andra stycket och 14 c och d §§ kamerabevakningslagen (2018:1200).

Polismyndigheten har uppgett att även om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet är det inte alltid möjligt att på förhand säga att gränsnära områden eller andra strategiskt viktiga platser som sådana är särskilt brottsutsatta eller att det finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller egendom just på den platsen. Kamerabevakning på en eller flera sådana platser behövs dock för att förhindra och förebygga redan känd brottslig verksamhet eller för att upptäcka ny typ av brottslighet, modus (tillvägagångssätt) eller aktörer inblandade i den brottsliga verksamheten. Det kan också behövas för att utreda och lagföra brott.

Det handlar inte heller alltid om brottslighet eller brott som utförs på platsen eller platserna myndigheten önskar bevaka. Bevakningen kan i stället utgöra ett led i att bekämpa allvarlig brottslighet, som kan vara gränsöverskridande, som utförs på andra platser inne i landet.

Bevakningen förutsätts kunna bidra till att arbetet i bl.a. gränsområden kan bedrivas mer fokuserat, strukturerat och effektivt. Utifrån insamlat material skulle bättre analyser och situationsbilder kunna tas fram och ligga till grund för planering av insatser med rätt resurser och kompetens. Information från knutpunkter i nätverket skulle exempelvis kunna visa att ett visst misstänkt fordon är på väg mot en viss gränsövergång eller ge annan intressant information om brottsliga aktörers aktiviteter och rörelsemönster.

Ett praktiskt exempel på hur kamerabevakning kan användas vid en gränsövergång är följande. En person är efterlyst av svensk polis för brott som begåtts här och personen är kopplad till ett eller flera fordon. Personen bevakas i samarbete med ett eller flera grannländer. Personen hittas genom en träff i en ANPR-kamera i Danmark och svensk polis underrättas. Dansk polis kan se tid för utpassage till Sverige. Underrättelsen gör att polisen här kan förbereda en operativ åtgärd vid Öresundsbron. En motsvarande ANPR-kamera vid den svenska gränsövergången hade kunnat underlätta denna åtgärd ytterligare. Den hade också kunnat ge information att föra vidare till grannlandet.

Det finns exempel där underrättelser rörande misstänkt brottslighet från grannlandet kommit till svensk polis kännedom för sent och kontroll vid inresa därför inte gjorts. En kamera med ANPR-teknik hade säkrat en sådan åtgärd och också minskat beroendet av information från utlandet. I dagsläget saknar svenska myndigheter i stort sett förutsättningar för att följa fordon efter inresa i den bemärkelsen att fortsatta rörelser i landet inte kamerabevakas.

Kamerabevakning kan i dag också ersätta resurskrävande spaningsarbete där syftet är att inhämta uppgifter om färdstätt, bekräfta någons identitet, få signalement osv. Polisen kan t.ex. genom PNR-uppgifter ha fått information om att personer kopplade till något brottsligt nätverk anländer till svensk gränsövergång med flyg vid en viss tid. Med stöd av kamerabevakning i ankomsthallen kan identitet fastställas och aktuellt signalement (såsom klädsel m.m.) noteras. Med stöd av ytterligare en kamera kring gränsövergången kan fortsatt transport iakttas och transportmedel och registreringsnummer fastställas. Den nya informationen kan användas i fortsatt kartläggning och bevakning av nätverket, liksom vid operativa åtgärder.

Polismyndigheten har framfört att de omständigheter som enligt 8 § andra stycket kamerabevakningslagen särskilt ska beaktas vid den intresseavvägning som enligt huvudregeln ska göras uppfattas så att de inte lämnar utrymme för kamerabevakning av t.ex. knutpunkter och större kommunikationsleder i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet. Det framstår enligt myndighetens uppfattning också som osäkert om andra områden i närheten av gränsen, utöver själva gränsövergången, utgör sådana områden som avses i 8 § andra stycket. Polismyndigheten menar att lagen behöver förtydligas eller ändras för att möta de framförda behoven. Polismyndigheten har också framfört att undantag från intresseavvägningen för fler platser, t.ex. hamnar, hade underlättat och effektiviserat genomförandet av myndighetens uppdrag. Vad myndigheten närmare anfört kring ändringsbehoven framgår av avsnitt 15.4.1.

Behovet av att kunna bearbeta och lagra insamlad information

Flera av de ovan framförda exemplen på användning av kamerabevakning bygger på förutsättningen att insamlad information får bevaras över tid samt bearbetas och analyseras. På samma sätt som uppgifter

från transportörer om passagerare behövs inom ramen för underrättelseverksamheten behövs den information som kan samlas in genom kamerateknik för att kunna förebygga och förhindra, men framför allt för att upptäcka, gränsöverskridande brottslig verksamhet. Det räcker i detta avseende inte att ta del av materialet från kamerabevakningen i realtid utan materialet måste bearbetas och lagras, ibland under en längre tid.

Exempel på bearbetning är sortering och klassificering. Ett annat exempel på bearbetning är analys av olika slag. Ett användningsområde där kameratekniken är av mycket stor betydelse är just underrättelseanalysen. Om information inhämtas under en längre tid på en viss plats och denna information får sparas kan den t.ex. användas till att hitta mönsterupprepningar inom viss brottslig verksamhet (mönsteranalys). Den tidsram som behövs skiftar beroende på vilken typ av brottslighet det rör sig om. Inom en typ av brottslig verksamhet kan mönster upprepas inom kortare tidsintervaller, några veckor eller någon eller några månader, medan mönstret för en annan typ går i cykler uppemot ett år. Genom bearbetning kan också normalbilder och avvikelser från denna tas fram och nya brottsfenomen upptäckas. Exempelvis skulle en sådan analys kunna upptäcka en avvikelse i form av en falsk registreringsskylt. Det filmade materialet kan vidare behandlas genom att slagningar görs mot olika register, t.ex. samlat underrättelsematerial, misstankeregister och SIS för en effektiv användning av uppgifterna (jämförelseanalys).

På samma sätt som transportörsuppgifterna kan informationen från kamerabevakningen också användas för att t.ex. kartlägga brottslig verksamhet. Informationen kan således vara avgörande för att upptäcka brottslig verksamhet men kan också därefter användas för en fortsatt kartläggning av denna verksamhet, förutsatt att den får lagras och analyseras. Informationen kan ge svar på exempelvis vilka personer som är aktiva i ett visst brottsnätverk (nätverks- eller länkanalys) eller visa aktiviteter inom ett sådant nätverk. Denna underrättelseanalys möjliggör förvarning i syfte att kunna sätta in förebyggande eller förhindrande insatser i rätt tid och på rätt plats. För vissa delar av arbetet, såsom mönsteranalysen, krävs omfattande insamling och bevarande av data även om denna data inte vid insamlingstidpunkten kan kopplas till kriminell verksamhet. För andra delar, såsom kartläggningen av vissa aktörer eller nätverk behöver endast data samlas som kan kopplas till känd brottslig verksamhet.

För att kunna genomföra analys av ovan nämnda slag behöver myndigheten kunna använda olika tekniker för automatiserad bildanalys, t.ex. ANPR, objektsigenkänning eller ansiktsigenkänning. Utan sådana tekniska hjälpmedel kan den omfattande analys som krävs inte genomföras. En rådande bild är att kamerabevakning med användning av tekniker för automatiserad bildanalys ökar integritetsintrånget. Användningen av sådan teknik kan dock i många fall vara avgörande för att kunna motivera insamling av större mängder information. Utan sådana verktyg blir nämligen nyttan av information minimal eftersom det krävs enorma resurser för att bearbeta informationen manuellt.

Automatiserad bildanalys utgör också en integritetsskyddande åtgärd i den bemärkelsen att allt material inte behöver gås igenom manuellt. Vidare är det så att ju mer information man kan få ut av insamlat material, desto mer träffsäkra åtgärder kan man vidta och därmed minskas risken för kontrollåtgärder och andra ingripanden riktas mot fel (oskyldiga) personer.

Följande exempel belyser hur insamlat material som sparats över tid kan användas. Polisen har kännedom om ett fordon som kan kopplas till ett känt brottsnätverk som misstänks föra in narkotika till Sverige. Mot bakgrund av brottsmisstankarna stoppas fordonet flera gånger vid gränsen men aldrig med någon narkotika i bilen. Under rättelseuppgifter leder till slutsatsen att fordonet sannolikt är följebil till narkotikatransporten. Genom en analys av insamlat kameramaterial bakåt i tiden skulle man kunna jämföra med tidigare kända resor som gjorts med fordonet och därvid upptäcka det fordon som sannolikt transporterar in narkotikan. Vid nästa resa kan därmed ett ingripande göras mot den misstänkta narkotikatransporten. Exemplet visar tydligt behovet att lagra och kunna bearbeta även information avseende trafik som vid insamlingstillfället inte kan kopplas till känd brottslig verksamhet. Genom kamerabevakning kombinerat med användning av olika slag av bildanalys kan även andra mönster, systematisk falskskyltning av bilar m.m. kartläggas och upptäckas. En analys av insamlat material kan också vara av stor vikt i arbetet med att ta fram sårbarhetsanalyser.

Ett syfte med lagringen av de insamlade uppgifterna över tid har angetts vara att kunna använda informationen, däribland insamlade personuppgifter, som ett verktyg i att skapa utgångspunkter för selektiva kontroller och för att upptäcka och ta fram nya sådana utgångspunkter. Det man avser här är främst profiler på individnivå som tar

sikte på kön och ålder, utreseland, inresesätt, val av fordon osv., men också profiler som pekar ut resmönster och tillvägagångssätt. Det kan exempelvis vara känt att vita skåpbilar registrerade i ett visst land och passerar någon viss gränsövergång i stor utsträckning är involverade i internationell organiserad stöldbrottslighet. Kunskap om sådana profiler kan föranleda åtgärd mot personer eller fordon som matchar profilen.

Polismyndigheten ser ett behov av att kunna bevara insamlad information i upp till ett års tid. De närmare framförda behoven av författningsändringar berörs i avsnitt 17.2.1.

Särskilt om kamerabevakning för kontroll av vistelserätt

Polismyndigheten har vidare fört fram att det finns ett behov av att kunna använda kamerabevakning som ett verktyg även i arbetet med att kontrollera utlänningars vistelserätt. Exempelvis kan det finnas platser i närheten av t.ex. flygplatser och hamnar som fungerar som pick-up platser för personer som kommit in i landet men saknar rätt att vistas här, exempelvis illegal arbetskraft. Kamerabevakning av sådana platser skulle kunna effektivisera kontrollverksamheten.

Vidare kan tekniska lösningar, exempelvis den ANPR-teknik som man ser nytta av i den brottsbekämpande verksamheten också fungera som ett signalsystem inom kontrollverksamheten. Genom användningen av sådan teknik kan bevakningar läggas in på kända fordon som bedriver mer eller mindre organiserad trafik med svart arbetskraft in till landet. Genom det tekniska stödet kan fordonet upptäckas vid gränsövergångar eller i gränsnära områden även om de avviker från det kända resmönstret och åtgärder vidtas på rätt plats vid rätt tillfälle.

Kamerabevakning med användning av teknik för ansiktsgenkänning är ett annat sätt som redan används i viss utsträckning i gränskontroller. Rörliga kameror med bildanalysverktyg kan vidare användas för att identifiera efterlysta personer i samband med inre utlänningskontroller.

Enligt Polismyndigheten är det inte tillräckligt tydligt att ändamål som syftar till att kontrollera utlänningars vistelserätt omfattas av 8 § andra stycket 3 kamerabevakningslagen. Polismyndigheten menar att lagen behöver förtydligas i detta avseende, se närmare om vad som anförts i avsnitt 15.4.1.

Utökade möjligheter att göra ingripanden

Den brottsbekämpande verksamheten

Inom ramen för den mer operativa delen av den brottsbekämpande verksamheten tar behoven främst sikte på utökade möjligheter att göra ingripanden, främst i form av kroppsvisitation och husrannsakan, men också identitetskontroller. Ett behov som är särskilt framträdande är möjligheten att utföra systematiska kontroller eller slumpmässiga stickprovskontroller av personer och fordon i gränsnära områden.

Att kunna göra ingripanden mot personer, fordon och bagage utan skäligen misstanke om brott anses utgöra en viktig del i arbetet med att förebygga, upptäcka, förhindra och försvåra olika kriminella aktörers verksamhet, däribland de internationella brottsnätverkens verksamhet. Sådana ingripanden anges vara av stor vikt särskilt i gränsnära områden, där ingripanden förutses kunna göras på ett mer resurseffektivt och träffsäkert sätt än i övriga landet. Polismyndigheten har som tidigare nämnts också fört fram behovet av att kunna vidta åtgärder på andra strategiskt viktiga platser, alltså på andra sådana platser som ovan beskrivits som kanaliserande terräng. Sådana möjligheter skulle ytterligare öka polisens möjligheter att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten.

Polismyndigheten har till utredningen framfört att behovet av att kunna kontrollera passagerarflöden vid såväl in- som utresa i syfte att eftersöka stöldgods är särskilt framträdande. Behovet grundar sig i den växande problematiken med internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige. Polismyndigheten har uttryckt ett stort behov av att kunna genomgå utrymmen i lastbilar och personbilar även i fall där misstanken inte når upp till vad som krävs för en husrannsakan enligt rättegångsbalken, men då omständigheterna ändå gör att det finns en anledning att utföra en kontroll, dvs. genom s.k. selektiva kontroller. Med selektiva kontroller avses här kontroller där den person eller det fordon som kontrolleras har valts ut på grund av någon eller några särskilda omständigheter. Det har framförts att sådana åtgärder hade kunnat vara baserade på grundval av välgrundad underrättelseinformation avseende bl.a. brottsfenomen, fenomenbaserade profiler eller robust allmän information och polisier erfarenhet.

Ett exempel är det fallet att underrättelseinformation visar att en viss avskild allmän väg ska användas för en illegal vapentransport en

viss dag. Ett annat att informationen visar att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslighet. Det kan också vara fråga om underrättelser från ett annat land som visar att ett visst transportslag eller en viss biluthyrningsfirma är av intresse i fråga om kontroller och åtgärder. Även bokningsinformation och passageraruppgifter kan indikera att vissa kategorier av resenärer eller resesällskap behöver kontrolleras. Polismyndigheten har i dessa situationer i dagsläget inte någon möjlighet att genomföra särskilda insatser riktade mot t.ex. en viss typ av transportmedel i syfte att kontrollera eller visitera förare och passagerare eller söka igenom fordon. I stället behöver en misstanke om ett konkret brott byggas för att detta ska få ske.

Ett behov av utökade möjligheter att kunna utföra identitetskontroller utan konkret misstanke om brott eller brottslighet har också framförts. Polismyndigheten har i den delen framhållit att en identitetskontroll är en väsentligt mindre ingripande åtgärd än exempelvis en kroppsvisitation, vilket skulle kunna vara en alternativ åtgärd för att uppnå samma syfte. En sådan kontroll, där slagning kan ske mot olika system, kan ge värdefull information som kan ge ytterligare underlag för ett beslut om det finns skäl för vidare åtgärder eller inte. Identitetskontroller har också ett stort värde för underrättelseverksamheten. I dag kan förare av fordon kontrolleras med stöd av bestämmelser i körkortslagen. Samma möjlighet finns inte beträffande passagerare i fordon och någon rätt att kontrollera fotgängare finns inte.

Regeringen gav i februari 2018 Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utifrån sina respektive befogenheter utveckla samverkan i syfte att öka förmågan att bekämpa tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk i Sverige. Som en del av det uppdraget har myndigheterna, utifrån gemensamma underrättelsebaserade lägesbilder och gemensamma utsättningar, förbättrat det operativa samarbetet. Respektive myndighet arbetar alltjämt utifrån sina respektive befogenheter vilket gör att samtliga eller i vart fall flera myndigheter ofta behöver vara på plats samtidigt för att nå framgång i insatserna. Myndigheterna har bl.a. i region Syd och i Stockholm genomfört s.k. TKP-insatser (TKP står för Tull Kust Polis) under hösten 2019 samt under 2020. Arbetsmetoden har visat sig vara ett effektivt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Se mer om denna samverkan i avsnitt 12.2.

Erfarenheterna från denna samverkan visar att myndigheternas samlade befogenheter ofta behövs för att förebygga, förhindra och upptäcka organiserad gränsöverskridande brottslighet. Enligt Polismyndighetens mening skulle därför utökade befogenheter för polisen att vidta kontroller i gränsnära områden, utan krav på konkret brottsmisstanke, väsentligen öka rättsväsendets möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka organiserad gränsöverskridande brottslighet. Detta har uppgetts vara av stor vikt även med hänsyn till att behoven av att göra ingripanden även finns i sådana regioner som har lägre polisär personaltäthet, eller saknar de möjligheter till myndighets-samverkan som finns i de större regionerna. Även i dessa regioner finns omfattande gränssträckning som ska täckas upp.

Slutligen har myndigheten framhållit att slumpmässiga stickprovskontroller kan ha stor betydelse även för underrättelseverksamheten på det sättet att information som framkommer vid kontrollerna antas kunna bidra till att exempelvis mer träffsäkra profiler kan tas fram och ännu okänd gränsöverskridande brottslighet kunna upptäckas och förhindras.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns har i viss mån tillfälligt minskat behovet av utökade befogenheter inom ramen för brottsbekämpningen, eftersom gränskontrollerna möjliggör vissa kontroller som annars inte får göras. De återinförda gränskontrollerna vid inre gräns anges ha i viss mån försvårat för gränsöverskridande brottslighet att fritt röra sig mellan marknader för stöld och avsättningsytor för stöldgods. Gällande viss brottslighet har kontrollerna utgjort ett närmast absolut hinder (exempelvis rattfylleribrott mellan Danmark och Sverige). De återinförda kontrollerna vid inre gräns upplevs i dag vidare ha en avskräckande effekt mot irreguljär migration och illegala gränsövergångar. Gränskontroller riktas dock i regel mot ingående trafik och påverkar därför inte möjligheten att upptäcka brott vid utresa. Det framhålls dock att Polismyndigheten oaktat de återinförda gränskontrollerna upplever ett behov av utökade polisära befogenheter, både inom den brottsbekämpande verksamheten och i samband med kontroller av vistelserätten. När de återinförda gränskontrollerna vid inre gräns upphör förväntas behoven öka markant.

Kontroll av vistelserätt

Inre utlänningskontroller har som syfte att kontrollera en utlännings rätt till vistelse i landet och därigenom upprätthålla de regelverk som gäller för såväl tillfällig som mer varaktig vistelse i Sverige. I de fall en utlännings rätt inte uppfyller villkoren kan denne avvisas. En del av dessa villkor är hänförliga till brottsbekämpning och därför har kontrollerna även en effekt för arbetet med t.ex. gränsöverskridande brottslighet och terrorism.

Ett behov som har framförts till utredningen, och även i tidigare sammanhang, är en effektivisering av de inre utlänningskontrollerna. Dessa kontroller anses inte utgöra ett effektivt verktyg så som regelverket i dag är utformat. Skälet till detta är att polisen saknar relevanta befogenheter i samband med kontrollerna samt att kontroller endast får göras om det finns *grundad anledning att anta* att utlännings rätten saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller det annars finns *särskild anledning till kontroll*.

Polismyndigheten har angett att utformningen av bestämmelsen om inre utlänningskontroll bedöms utgöra hinder för mer selektiva kontroller, eller stickprovskontroller som hade kunnat effektivisera kontrollerna.

Polismyndigheten ser behov av att ha befogenhet att kunna stoppa och kontrollera inte bara enstaka personer baserat på misstanke utan ett antal individer i t.ex. ett passagerarflöde i ankommande eller avgående trafik från andra Schengenländer där flighten bedömts vara en riskflight. Det kan också vara fråga om att stoppa och kontrollera en viss typ av fordon i ett trafikflöde, exempelvis när underrättelseinformation ger vid handen att en viss typ av fordon eller fordon tillhörande ett visst företag, är involverade i transport av illegal arbetskraft. Detta i syfte att i gränsnära områden få till effektivare kontroller av rätten till vistelse, vilket på ett effektivt sätt skulle kunna minska illegala vistelser i landet. Det skulle även kunna bidra till att förebygga, förhindra och begränsa gränsöverskridande brottslig verksamhet.

Polismyndigheten har ett behov av att i syfte att bekämpa olovlig vistelse ha tillgång till en lagreglering som stödjer stickprovskontroller i gränsnära områden. Kontrollrätten bör utformas utifrån väl definierade begränsningar i fråga om selektering och omfattning för att stickprovskontrollerna inte ska vara av en alltför ingripande karaktär. Effek-

tiviteten av stickprovskontrollerna skulle vara att Polismyndigheten skulle kunna upptäcka nya mönster och trender samt ge möjlighet att verifiera eller falsifiera antaganden som ligger till grund för inre utlänningskontroller som bygger på underrättelser och framarbetade profiler. Det skulle även som en biprodukt kunna bidra med underlag till brottsbekämpning.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns visar att effektiviteten påtagligt har höjts när selektiva kontroller och stickprovskontroller kunnat genomföras. Regeringen har vid flera omgångar förlängt beslutet om att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns efter en bedömning om att ett hot mot allmänna ordningen och inre säkerheten föreligger. Sådana återinförda gränskontroller utförs inte regelmässigt vid alla de platser där polisen har rätt till det utan andelen personer som kontrolleras och hur kontrollerna genomförs varierar, till skillnad från vad som gäller vid som de yttre gränskontrollerna. Polismyndigheten genomför en kontinuerlig riskanalys och bedömning av situationen vid de inre gränserna mot andra Schengenstater för att möta hoten mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Det är med stöd av en analys av situationen och flödet av personer över de inre gränserna som Polismyndigheten avgör vilka platser som ska omfattas. Därefter är det Polismyndighetens regioner som planerar när och hur kontrollerna ska genomföras. Ett tydligt resultat med hög träffprocent vid genomförande av kontrollerna har uppnåtts.

När de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns hävs ser Polismyndigheten ett behov av motsvarande möjligheter att arbeta selektivt samt att genomföra stickprovskontroller för att kontrollen över vilka personer som reser in i och befinner sig i landet ska kunna fortsätta att vara effektiv.

Polismyndigheten har också framfört ett behov av att vid sådana stickprovskontroller eller selektiva kontroller – liksom vid de inre utlänningskontroller som sker enligt nuvarande lagstiftning – ha befogenhet att genomföra husrannsakan i fordon, genomsöka bagage och kroppsvisitera personer för att eftersöka uppgifter och identitetshandlingar som är av relevans för kontrollen av vistelserätten. Det har också framförts ett behov av att det vid en inre utlänningskontroll ges möjlighet att omhänderta handlingar.

Nu nämnda behov är tidigare framförda till Återvändandeutredningen och utreda, se Återvändandeutredningens betänkande Klar-

lagd identitet (SOU 2017:93). Återvändandeutredningens förslag i dessa delar har dock ännu inte lett till några författningsändringar. Förslagen bereds för närvarande fortsatt i Regeringskansliet. Enligt Polismyndigheten kvarstår behoven i hela landet och det anges vara angeläget att ändringar kommer till stånd.

Polismyndigheten har framfört att utökade befogenheter av nu redovisat slag skulle medföra flera vinster. Förutom att effektivisera utlänningskontrollerna skulle det också bidra till att fler identitetsdokument framkommer och identiteter fastställs, vilket i sin tur skulle effektivisera polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (avlägsnandebeslut). För att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut måste man fastställa identiteten på utlänningen och få fram en identitetshandling (oftast passhandling). Polismyndigheten förutser också att nämnda befogenheter skulle kunna bidra till den brottsutredande verksamheten, t.ex. skulle hälerier och tillgreppsbrott, som kan vara vanligt förekommande i de gränsnära områdena, kunna uppdagas.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns har såklart stor påverkan på behoven i fråga om kontroll av vistelserätten. Kontrollerna vid inre gräns upplevs som sagt ha en stor avskräckande effekt mot illegal migration och illegala gränsövergångar. Det har dock även i denna del anförts att behoven som framförts föreligger även i den situation som är i dag, dvs. där kontroll kan ske vid inre gräns. När de återinförda gränskontrollerna vid inre gräns upphör förväntas behoven öka markant.

Övriga framförda behov

Polismyndigheten har framhållit att en utökad tillgång till passageraruppgifter som Polismyndigheten får från flygtrafikföretag (PNR-uppgifter) och andra transportföretag gällande ankommande och avgående flyg och transporter hade utgjort ett viktigt led i arbetet med att upptäcka kriminella mönster och förebygga brottslig verksamhet. Behovet av att få tillgång till PNR-uppgifter från färjetrafiken har särskilt lyfts fram, men behovet gäller även tåg- och busstrafiken. Även behovet av en utökad möjlighet att behandla sådana uppgifter över tid har förts fram.

Polismyndigheten har också framfört att det hade varit av stor nytta om regleringen i 25 § polislagen beträffande andra transportörer än flygtrafikföretag hade ändrats så att skyldigheten att lämna passageraruppgifter inte var beroende av en begäran från myndigheten. Vidare att det är en brist att lagstiftningen inte ställer krav på andra transportföretag än lufttrafikföretag i fråga om hur uppgifterna ska lämnas, alltså i vilket format.

Polismyndigheten har vidare framfört att det i fråga om kontrollen av utlänningars vistelserätt finns behov av att få möjlighet att kunna omhänderta och tömma digitala media – såsom exempelvis mobiltelefoner – i syfte att utreda identitet, medborgarskap och brott. Detta behov har framförts även i samband med tidigare lagstiftningsärenden och även i redovisningen av det tidigare regeringsuppdraget om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns.¹⁰ Återvändandeutredningen redogjorde för detta i sitt betänkande Klarlagd identitet (SOU 2017:93) men lämnade inte något förslag i den frågan. Polismyndigheten hade där anfört att en sådan befogenhet var särskilt viktig i fall då utlänningen saknar handlingar och vägrar medverka till en utredning. Det anfördes också att Säkerhetspolisen instämt i att det fanns ett sådant behov.¹¹

I sitt remissvar över betänkandet framförde Polismyndigheten att frågan om hanteringen av digitala media var såväl angelägen som brådskande och att den bör utredas.¹²

Till utredningen har också nämnts att tömningar av digitala media såsom GPS-utrustning är av intresse för polisens underrättelseverksamhet. Sådana undersökningar hade t.ex. kunnat avslöja förprogrammerade ruttor som används för in- och utförelse av illegala varor och stöldgods.

11.3.2 Tullverket

Behov rörande kamerabevakning

Underrättelseverksamhet består som framgått i att inhämta, bearbeta och analysera information om externa aktörer och fenomen i syfte att skapa underrättelser med framtidsperspektiv. En av de viktigaste

¹⁰ Polismyndigheten (2018) Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/01291/L4).

¹¹ SOU 2017:93 Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar s. 117.

¹² Polismyndighetens remissvar 2018-03-26 över betänkandet Klarlagd identitet, SOU 2017:93, Ju2017/10042/EMA.

uppgifterna för underrättelseverksamheten inom Tullverket är att identifiera vilka kriterier som kan motivera att en viss person eller ett visst fordon tas ut för kontroll.

Genom att identifiera riskprofiler och kartlägga bl.a. resmönster, betalningssätt, ålder, vilka som reser i sällskap samt transport- och varuflöden ökar möjligheterna att kunna avslöja brott och att upptäcka nya smugglingsmetoder. Detta arbete görs inom underrättelseverksamheten bl.a. med hjälp av transportföretagens uppgifter som Tullverket har rätt att begära in enligt 4 kap. 6 § tullagen (2016:253) och 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). En avgörande del i detta arbete är att ha kunskap om vad som utgör normalbilden för aktuellt trafikflöde för att kunna identifiera riskprofiler och kriterier.

Ett annat viktigt verktyg i arbetet med selekteringen av vilka personer eller fordon som ska tas ut för kontroll är kameror. Som framgått ovan bedriver Tullverket kamerabevakning vid flera gränsområden och använder då kameror med ANPR-teknik. Inom Tullverket har det under den tid som utredningen arbetat pågått ett internt arbete med att undersöka utvecklingsmöjligheter med kamerabevakningen och att utvärdera behovet av bl.a. lagring av uppgifter.

Inom det interna arbetet har Tullverket identifierat behov av att kunna lagra uppgifter om samtliga fordon som passerar gränsen (registreringsnummer, nationalitet, tidpunkt och aktuell gränsövergång). Behovet finns inom alla verksamhetsgrenar – underrättelseverksamheten, kontrollverksamheten och utredningsverksamheten. Myndigheten bedömer att det finns behov av att kunna lagra uppgifterna i inledningsvis sex månader, men därefter i upp till fyra och ett halvt år med strikt behörighetsbegränsning (på motsvarande sätt som gäller för PNR-uppgifter). Detta hade kunnat underlätta Tullverkets arbete med framtagandet av riskprofiler och kriterier. En viktig del i arbetet med riskprofiler och kriterier för dessa är nämligen att kunna se och förstå hur normalbilden av trafik- och resandeflöden ser ut för att i detta också kunna upptäcka avvikelser. Omvänt behövs normalbilden för att se om en riskprofil och dess kriterier är tillräckligt unika eller för allmängiltiga. Möjligheter till mer omfattande lagring av uppgifter för analys skulle leda till att riskprofilerna blir skarpare och att urvalet för kontroll skulle kunna ske utifrån mer välgrundade och säkrare bedömningar.

Det finns också behov av att kunna lägga bevakning på vissa typer av objekt i kameran systemet, exempelvis på bilmodell, färg på en bil och gärna även nationalitet på fordonet. Sådana bevakningar hade varit effektiva i situationer när det finns underrättelseuppslag om kommande smuggling i ett visst fordon men registreringsnumret är okänt. För minskad felmarginal finns också behov av att kameran systemet ska kunna göra automatiska slagningar mot andra register såsom Transportstyrelsens vägtrafikregister (VTR) och Polismyndighetens Allmänna spaningsregister (ASP).

Tullverket har vidare bedömt att kamerautrustade drönare hade varit ett effektivt verktyg i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Även detta gäller alla tre verksamhetsgrenar. Drönare hade exempelvis kunnat användas för underrättelsespaning på vissa platser där det är mycket svårt att spana med personal på plats på grund av vaksamheten och misstänksamheten hos personer som vistas där, eller för rekognosering av platser för tillslag. I flera av de fall där drönare hade kunnat användas skulle enligt myndighetens bedömning kamerabevakningslagen kunna bli tillämplig då det skulle kunna anses vara fråga om varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

I dagsläget ser Tullverket upplysningskravet i 15 § kamerabevakningslagen som ett hinder mot en effektiv användning av sådana drönare i den brottsbekämpande verksamheten. Kravet innebär att upplysning om kamerabevakning måste lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksam sätt. I praktiken innebär kravet att skyltar måste sättas upp runt det område som ska filmas från drönaren. Jämfört med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen omfattas inte Tullverket av undantaget på upplysningskravet som följer av 16 § första stycket 2 som gäller vid kamerabevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg (t.ex. drönare), om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott. Tullverket vill omfattas av undantaget från upplysningskyldigheten på samma sätt som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Tullverket menar dock att det även finns behov av att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde så att drönare kan användas i fler situationer än i brådskande fall rörande allvarlig brottslighet.

Behov av transportörsuppgifter

Tullverket har framfört att myndigheten, på samma sätt som Polismyndigheten, hade haft stor nytta av att den tidigare nämnda regleringen beträffande andra transportörer än flygtrafikföretag hade ändrats så att skyldigheten att lämna passageraruppgifter inte var beroende av en begäran från myndigheten. Kravet på begäran innebär en begränsning i verksamheten. Även Tullverket upplever det vidare som en stor brist att lagstiftningen inte ställer krav på andra transportföretag än lufttrafikföretag i fråga om hur uppgifterna ska lämnas, alltså i vilket format.

Många transportföretag registrerar passagerares födelsetid. Uppgift om födelsetid ingår inte i de uppgifter som Tullverket med stöd av aktuella regler kan begära att få in. Tillgång till uppgift om passagerares födelsetid skulle innebära en större säkerhet i bedömningar och urval för kontroll.

Tullverket behöver slutligen också kunna lagra de uppgifter som myndigheten tar emot under längre tiden än vad som är möjligt i dag för behov främst inom underrättelseverksamheten.

11.3.3 Kustbevakningen

Kustbevakningens kärnverksamhet ligger i stora delar utanför de centrala frågorna för denna utredning. Myndigheten har därmed inte heller i sina svar framhållit några särskilda behov på de områden som frågeunderlaget har rört. Kustbevakningen har dock framfört att det, i den mån Polismyndigheten eller Tullverket ges utökade befogenheter, är viktigt att överväga om motsvarande behov även finns gällande Kustbevakningen för att myndigheten ska kunna bedriva effektiv verksamhet till sjöss, självständigt eller som biträde till annan myndighet. Vidare att det är viktigt att Kustbevakningen vid biträde till framför allt Polismyndigheten har god tillgång till expertstöd och beslutsstöd från Polismyndigheten.

12 Lägesbild

12.1 Inledning

Gränskontroller och inre utlänningskontroller syftar i första hand till att upprätthålla de regelverk som gäller för såväl tillfällig som mer varaktig vistelse i Sverige. Kontrollerna har dock också en brottsförebyggande och brottsbekämpande funktion och utgör en viktig del i arbetet mot gränsöverskridande brottslighet och terrorism. Samma gäller för den kontrollverksamhet som bedrivs enligt tullregelverket vid Sveriges gränser. Det finns ingen definition av gränsöverskridande brottslighet i svensk rätt.

Enligt Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet är ett brott gränsöverskridande till sin natur om a) brottet begås i mer än en stat, b) om brottet begås i en stat, men en betydande del av förberedelserna, planeringen, ledningen eller kontrollen sker i en annan stat, c) om brottet begås i en stat men en organiserad brottslig sammanslutning som bedriver kriminell verksamhet i mer än en stat är delaktig, eller d) om brottet begås i en stat men har betydande följder i en annan stat (artikel 3.2).

I det följande avses med begreppet brottslighet som på olika sätt har koppling till fler länder än Sverige. Denna internationella brottslighet är i dag i stor utsträckning organiserad och de inblandade aktörerna agerar ofta i nätverk eller organisationer.

Den gränsöverskridande brottsligheten består inte endast av en typ av brottslighet utan omfattar exempelvis internationell organiserad tillgreppsbrottslighet, införsel av skjutvapen och sprängmedel, narkotikabrottslighet, människohandel, människosmuggling och penningtvätt. De som utför brottsligheten kommer in i landet via flyg, färja eller bil och brottsligheten begås av såväl svenska som utländska medborgare; även om vissa brott är sådana att de definitionsmässigt enbart kan begås av andra än svenska medborgare, exempelvis brott mot

inrese- och uppehållsbestämmelserna i utlänningslagen (2005:716). I många fall begås brottslighet av gränsöverskridande natur till följd av en ökad digitalisering endast i den digitala miljön genom penningtransaktioner över gränserna eller s.k. komplex cyberbrottslighet.

Den organiserade brottsligheten beskrivs av de brottsbekämpande myndigheterna som komplex och har liknats vid ett isberg. Genom att synlig brottslighet, såsom inbrott och andra stölder, bedrägerier, smuggling m.m. bekämpas kan enligt Polismyndigheten i många fall finansiering som möjliggör grövre brottslighet som vapenbrott, penningtvätt, människosmuggling eller terrorism försvåras eller förhindras.¹

Polismyndigheten har framfört att den gränsöverskridande brottsligheten i dagsläget utgör ett stort problem som de brottsbekämpande myndigheterna upplever sig ha begränsade möjligheter att hantera. Något som anses vara av stor vikt i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten är kontrollen över vilka personer som vistas i landet. Frågan om irreguljär migration eller olovlig vistelse är alltså inte bara av betydelse för att upprätthålla de utlänningsrättsliga regelverken utan också en faktor i arbetet mot den organiserade gränsöverskridande brottsliga verksamheten i stort.

Att ta fram en lägesbild över gränsöverskridande brottslighet eller statistik över hur många som olovligen vistas i Sverige är dock inte en enkel uppgift. Gränsöverskridande brottslighet kan som sagt bestå av en rad olika typer av enskilda brott, t.ex. stöld eller vapenbrott. Statistik över sådan brottslighet är i regel inte uppdelad på ett sådant sätt att man kan utläsa i vilken omfattning brottsligheten haft en gränsöverskridande karaktär. För att klargöra detta krävs närmare studier av underlaget. Sådana undersökningar har inte rymts inom de tidsramar som utredningen haft att förhålla sig till. Vad gäller olovlig vistelse kan viss ledning hittas i statistik över antalet avslag på asylansökningar eller ansökningar om uppehållstillstånd jämfört med utfallet i verkställighetsärenden, men inte heller här blir bilden komplett eftersom det ligger i sakens natur att inte alla som uppehåller sig i landet olovligen anmält sin närvaro till myndigheterna.

Europol, som är Europeiska unionens byrå för brottsbekämpning, utarbetar bl.a. regelbundet rapporter som erbjuder analyser av brottslighet och terrorism inom EU. En sådan är EU:s hotbilda-bedömning

¹ Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/00991/PO) s. 6 f.

avseende den grova organiserade brottsligheten (Socta) som identifierar och utvärderar framväxande hot och beskriver strukturen för organiserade kriminella grupper och hur de fungerar samt de viktigaste typerna av brottslighet som drabbar EU. I den senaste rapporten från 2017 identifieras åtta prioriterade brottsområden: cyberbrottslighet, narkotikabrottslighet, människosmuggling, organiserad tillgrepps-brottslighet, människohandel, penningtvätt, dokumentbedrägerier samt näthandel med olagliga varor och tjänster.

För att få en bild av situationen i Sverige i dag har utredningen tagit del av ett flertal rapporter och lägesbilder över den organiserade brottsligheten sammanställda av svenska myndigheter. Vi har också tagit del av svenska myndigheters statistik gällande ansökningar om asyl eller uppehållstillstånd, verkställighetsärenden, inre utlänningskontroller, beslag m.m. Underlaget redovisas nedan för att ge en bild av hur situationen ser ut i dag och vilken utveckling som kan förväntas framöver.

Det kan redan här påpekas att delar av den statistik som framställningen bygger på är i någon mån osäker. Statistiken bygger exempelvis i vissa delar på uppgifter som med tiden kan revideras utifrån nya kända omständigheter och i andra delar finns osäkerhet i siffrorna beroende på t.ex. brister i myndigheternas ärendehanteringssystem. Framställningen gör därför inte anspråk på att ge ett fullständigt och robust statistiskt underlag, utan ska läsas som en mer allmän lägesbeskrivning.

I de följande avsnitten görs nedslag avseende vissa särskilda brotstyper och andra frågor av intresse för utredningens frågeställningar. Inte heller i detta avseende är framställningen fullständig. Även andra frågor kan vara av intresse för myndigheternas arbete i gränsnära områden. Det som berörs nedan har dock framstått som områden av särskilt intresse.

12.2 Organiserad tillgrepsbrottslighet

Sedan en mängd- och seriebrottsatsning inleddes 2011 har Rikskriminalpolisens underrättelsesektion, numera Nationella operativa avdelningens underrättelseenhet, arbetat målinriktat mot organiserad tillgrepsbrottslighet. Polismyndigheten har under senare år följt utvecklingen av organiserad tillgrepsbrottslighet utförd av internatio-

nella brottsnätverk (IBN) noggrant och har konstaterat att de internationella brottsnätverkens påverkan på brottsutvecklingen i Sverige har ökat stadigt. Brottsligheten har fått en större geografisk utbredning och samtidigt blivit mer avancerad. Det har också skett en mer varaktig etablering i landet med ökade kopplingar till lokalt förankrade kriminella aktörer, och ökad utveckling av ”brottshubbar”² omkring vilka mycket av den organiserade brottsligheten kretsar. Polismyndighetens analys av kriminella flöden vid vissa inre gränsövergångar har visat en anmärkningsvärt hög frekvens av kriminella individer och grupper kopplade till kriminella organisationer från utlandet. Dessutom beräknas omfattningen vara betydligt större än vad som visas genom analyserna, detta med hänvisning till att samtliga gränsövergångar inte har analyserats.³

Polismyndigheten har kunskap om att flera utländska organiserade nätverk är etablerade i Sverige och ägnar sig åt bl.a. organiserad gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet. I landet finns enligt polisens kännedom bl.a. etablerade litauiska, polska, rumänska och rysktalande nätverk.

Nätverkens struktur kan förenklat delas upp i två grundstrukturer.

Den ena verkar i form av ”celler”, i betydelsen stödliga, kriminell gruppering eller grupp av utförare. Cellerna styrs från ursprungslandet och verkar med en specifik brottslighet i ett land under korta cykler och smugglar sedan vanligen hem stöldgodset. En cell kan byta stöldobjekt eller flyttas från ett land till ett annat mitt under pågående arbete beroende på order från ledaren eller beställaren i hemlandet. Så har skett exempelvis när polisiärt fokus har legat på ett visst stöldobjekt eller liknande.

Den andra strukturen verkar i form av s.k. ”utförare”, dvs. personer som används eller utnyttjas av nätverken för brottslig verksamhet. Utförarnas verksamhet möjliggörs av en redan etablerad kriminell organisation i Sverige, vanligtvis tillhörande den rysktalande organiserade brottsligheten.⁴ Nätverken har väl uppbyggda och relevanta kapaciteter att tillhandahålla utförarna genom s.k. ”ankarpersoner”. Utförarna begår tillgreppsbrott och andra brott med låg upptäckts-

² Med brottshubbar avses geografiska platser eller områden som kontrolleras av organiserad brottslighet där kriminella aktörer tillhandahåller sådana kapaciteter som möjliggör eller underlättar för de internationella brottsnätverken att verka i Sverige.

³ Polismyndigheten (2018) Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/01291/L4), s. 3.

⁴ Polismyndigheten (2019) Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 – januari 2019 Öppen version s. 3 f.

risk och lågt straffvärde men i stor omfattning och med hög frekvens. Exempel på kapaciteter som tillhandahålls är postadresser, skenäkten-skap, samordningsnummer, id-handlingar, målvaktsbilar, olika typer av tillstånd och visum samt avsättning för stöldgods.

Utförarna används även för brott mot, och utnyttjande av, välfärds-systemen, bl.a. utnyttjande av lönegarantier och svart arbetskraft. Det finns även indikationer på att vissa av nätverken utnyttjar personer som redan befinner sig illegalt i Sverige och som har ”gått under jorden”.⁵

De internationella brottnätverken har vanligen sin bas i sina ursprungsländer och är verksamma i de västeuropeiska länderna. Enligt Polismyndigheten drabbar organiserad tillgreppsbrottslighet utförd av internationella brottnätverk stora delar av Europa och utgör i Sverige och många andra länder en betydande andel av all anmäld tillgreppsbrottslighet. Polismyndigheten rapporterar att uppskattningsvis åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten samt ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner i Sverige 2019 begicks av sådana nätverk. Med stöd av uppskattningar från Larmtjänst och försäkringsbranschen 2019 har Polismyndigheten redovisat att det förs ut stöldgods ur Sverige till ett värde av två miljarder kronor varje år. De olika grenarna av brottsligheten har liknande struktur i de drabbade länderna och aktörerna rör sig systematiskt mellan länderna för att undgå polisiär uppmärksamhet.⁶

De internationella brottnätverkens tillvägagångssätt kan beskrivas genom att delas in i följande händelsekedja; gränspassage (inresa), boende, förflyttning inom landet, tillgrepp, förvaring av stöldgods, transport av och handel med stöldgods, gränspassage (utresa), brottsvinst.

In- och utresa sker vanligen med färjelinjerna till och från Baltikum och Polen samt med bil via Öresundsbron. Flyg används men inte lika frekvent. Det förekommer dock att mindre skrymmande gods förs ut ur landet med flyg eller med vanlig postgång.

Utförare med koppling till nätverk med ursprung utanför EU/Schengen reser vanligen in i landet med färjelinjerna från Baltikum eller med buss eller med flyg via andra EU/Schengen-länder. Falsa och manipulerade id-handlingar och registreringsskyltar används i stor utsträckning. Gärningsmännen bor på ”svarthotell”, hos personer kopplade till nätverken, på asylboenden eller i hyrda stugor m.m.

⁵ Polismyndigheten (2018) Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/01291/L4), s. 5.

⁶ Ibid. och Polismyndigheten (2019) Internationella brottnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 – januari 2019 Öppen version, s. 10 f.

Boendena används också för att förvara eller, vid stölder av större gods, bl.a. oidentifiera och nedmontera stöldgods. Nätverken vidtar även åtgärder för att förhindra att aktiva GPS-sändare avslöjar var godset finns. Det har t.ex. blivit allt vanligare att nätverken använder stör-sändare för att förhindra att stöldgods spåras.

När personerna rör sig inne i landet används vanligen hyrbilar, utlandsregistrerade bilar eller svenskregistrerade målvaktsbilar. De sistnämnda är ofta skrivna på samordningsnummer eller fiktiva identiteter och utgör ett viktigt brottsverktyg för nätverken.⁷

Merparten av stöldgodset förs på ett eller annat sätt till nätverkets hemland, där det säljs på den lagliga marknaden eller transporteras vidare österut. Ofta sker det med fordon över gränsövergångarna, framför allt via färja mot Baltikum och Polen eller över Öresundsbron. Brottsvinsterna omhändertas av huvudmännen i ursprungsländerna. En ökande andel tillfaller också de lokala hälerileden i Sverige, särskilt det stöldgods som härrör från systematiska butiksstölder.⁸

Internationell organiserad tillgreppsbrottslighet förekommer i hela landet, men vissa områden är särskilt drabbade. De geografiskt högt belastade områdena är transportlogiskt välplacerade i förhållandet till landets större genomfartsleder eller motorleder som också leder till och från större gränsövergångar.⁹

Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten (Noa Und) bedömde 2019 att den organiserade tillgreppsbrottsligheten under de följande två åren (2020 och 2021) skulle komma att fortgå på samma nivå eller öka i omfattning. Detta bl.a. beroende på att efterfrågan på de varor som brottsområdet genererar skulle komma att kvarstå och sannolikt öka på vissa områden och eftersom stora brottsvinster, låg risk för upptäckt och lagföring samt låga straffvärden bedömdes vara viktiga incitament för de kriminella aktörerna att fortsätta med brottsligheten. Samma bedömning redovisades i en myndighetsgemensam rapport i februari 2020.¹⁰ Utvecklingen har också visat att nätverken i allt större utsträckning etablerar sig i landet samt får kopplingar till och utvecklar samverkan med lokalt förankrade kriminella

⁷ Polismyndigheten (2019) Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 – januari 2019 Öppen version s. 7.

⁸ Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/00991/PO) s. 6.

⁹ Polismyndigheten (2019) Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 – januari 2019 Öppen version s. 9 f.

¹⁰ Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/00991/PO) s. 6.

aktörer. Detta upplevs som problematiskt då det innebär minskade möjligheter att ”störa ut” de internationella brottsnätverken från Sverige genom att arbeta proaktivt i gränsnära områden.¹¹

Förutom att enskilda individer drabbas hårt av den brottslighet som utförs av de internationella brottsnätverken påverkas även andra myndigheter och samhällsorgan av nätverkens närvaro i landet. Olika delar av samhällssystemet utnyttjas storskaligt i brottsliga syften. Beroende på vilka ursprungsländer som är aktuella påverkas samhället genom bl.a. brott mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, osund konkurrens och ökat antal asylansökningar.¹²

Brott mot välfärdssystemen har bedömts utgöra ett allvarligt problem även i ett bredare perspektiv. Omfattningen av sådan brottslighet har under flera år varit stor och är inte begränsad till att utföras av endast internationella stöldnätverk utan förekommer i samband med organiserad brottslighet i stort. Brottsligheten omfattar då brott mot assistansersättningen, utnyttjande av lönesubventioner för fiktivt arbete och lönegaranti, bedrägerier med studiemedel m.m. Inom ramen för detta används bl.a. felaktiga folkbokföringar, falska anställningsavtal och lönespecifikationer, falska läkarintyg och manipulerade årsredovisningar.

Även brottslighet med utnyttjande av identiteter har ökat. Uppläggen kan exempelvis gå ut på att en socialt utsatt EU-medborgare hämtas till Sverige för att etablera en identitet. Personen ges osanna anställningshandlingar och folkbokförs. Den utnyttjade personen skickas sedan ut ur landet igen, men identiteten byggs på fiktiva inkomstuppgifter m.m. och kan så småningom begära välfärdsförmåner. Förfarandena underlättas i många fall av digitaliseringens effekter, t.ex. enklare och snabbare tjänster utan personlig kontakt och e-legitimationer.¹³

Den internationella organiserade stöldbrottslighetens karaktär och nätverkens organisation och upplägg gör att polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har svårt att bekämpa brottsligheten med traditionella metoder. Ingreppet mot enskilda individer har visat sig ha mycket liten påverkan på den brottsliga aktiviteten förutom om det varit fråga om personer högre upp i hierarkin, t.ex. s.k. ankar-

¹¹ Polismyndigheten (2019) Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 – januari 2019 Öppen version s. 12 f.

¹² A.a. s. 11.

¹³ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 7 ff.

personer.¹⁴ Ibland kan det också vara svårt att se att enskilda brott i själva verket utgör en del av en mer omfattande organiserad brottslighet.

Internationella brottsnätverk har enligt Polismyndighetens erfarenheter visat sig känsliga för åtgärder som innebär ökad upptäcktsrisk och minskade vinstmarginaler. Därför bedöms brottsligheten kunna komma att förändras om relevanta åtgärder vidtas. Detta innebär att stor flexibilitet behövs även i arbetet från de brottsbekämpande myndigheternas sida.

Av Polismyndighetens nationella månadsuppföljning för perioden januari–december 2020 framgår att antalet anmälda brott under kategorin internationell brottslighet under perioden ökat med 14,6 procent jämfört med motsvarande period 2019, en siffra som motsvarade 2 900 ärenden. Antalsmässigt hade anmälda brott ökat mest i polisregion Stockholm, följt av region Syd och Öst. Samtidigt angavs utredningsandelen i kategorin har minskat något, liksom antalet ärenden som redovisats till åklagare. I kategorin internationell brottslighet i månadsuppföljningen ingår inbrott i bostad och stöld av båtmotor och stöld av bildelar, men också människohandel, människosmuggling och grov narkotikasmuggling.¹⁵

Myndighetsgemensamt arbete mot den organiserade internationella tillgreppsbrottsligheten

Regeringen gav i februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottslighet som begås av internationella brottsnätverk. Regeringen gav också Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (nedan uppdragsmyndigheterna) i uppdrag att utveckla sin samverkan på området. Enligt uppdraget skulle myndigheterna analysera hur de utifrån sina respektive befogenheter kan samordna eller gemensamt vidta åtgärder som försvårar för internationella brottsnätverk att verka i landet.

Uppdragsmyndigheterna samverkar sedan länge men vidtog under uppdragstiden ytterligare åtgärder för att fördjupa och bredda sin samverkan. Bland annat skedde gemensamma utsättningar där myndigheterna delade sina lägesbilder och myndigheterna sampatrullerade.

¹⁴ Polismyndigheten (2016) Mobil organiserad brottslighet, Erfarenhetsberättelse 2011–2015 Öppen version, s. 13.

¹⁵ Polismyndighetens nationella månadsuppföljningar för perioden januari–augusti 2020.

De genomförda åtgärderna och resultaten av dessa redovisades i en rapport – Slutredovisning av regeringsuppdrag – i februari 2020. Här återges endast delar av de åtgärder som är av särskilt intresse för utredningens uppdrag.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Polismyndigheten och Tullverket stärkt sitt utbyte av underrättelseinformation. Delar av inhämtningen av information har samordnats och en utökad informationsdelning mellan myndigheterna har påbörjats och förväntas bidra till en gemensam lägesbild och förbättrade möjligheter till gemensam prioritering av operativa åtgärder.

Den gemensamma underrättelsebaserade lägesbilden och de gemensamma utsättningarna har skapat förbättrade förutsättningar för den operativa verksamheten. En ny arbetsmetodik benämnd TKP (Tull, Kust, Polis) har också prövats under hösten 2019 samt under 2020. Arbetsmetodiken har inneburit att två tulltjänstemän, två kustbevakningstjänstemän och två poliser bildat en operativ grupp som genomfört både in- och utresekontroller utifrån respektive myndighets befogenheter. Arbetsmetodiken har testats i södra Sverige och i Stockholm i form av projekt som pågått under en månad respektive gång. Insatser har då främst gjorts vid Öresundsbron och i hamnarna Ystad, Trelleborg, Helsingborg, Karlshamn, Karlskrona och Nynäshamn. Metoden har visat sig vara ett effektivt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Av slutredovisningen av regeringsuppdraget framgår att samarbetet i södra Sverige bl.a. lett till beslag till ett värde av 1,7 miljoner kronor, men också till anhållan för stöld av fortskaffningsmedel, stöld av släpfordon och märkesförfalskning. Därutöver ledde det till anmälan om grovt häleri och misstänkt penningbrott. Det visade sig således vara en tydlig fördel att ha flera myndigheter på plats samtidigt eftersom de olika befogenheterna kunde skapa mervärde i hanteringen. I en tullkontroll vid inre gräns beslagtogs Polismyndigheten t.ex. kontanta medel, något som Tullverket saknar befogenhet att göra. Även i Stockholm ledde arbetsmetoden till framgångsrika resultat. Bland annat kunde en stulen hjullastare med ett värde av 700 000 kronor tas i beslag och under projektperioden påträffades även två stulna personbilar med ett sammanlagt värde av ca 750 000 kronor i samband med lastning av ett fartyg på väg till Lettland. Som ett tydligt exempel på hur samverkan effektiviserat brottsbekämpningen anges i slutredovisningen en tullkontroll av en lastbil där det påträffades en stor mängd gods som misstänktes

vara stulet. Polismyndigheten inledde ett samtal med föraren som därefter greps. Tullverket använde alltså sina befogenheter för att öppna upp lastutrymmet och Polismyndigheten beslagtogs stöldgodset. Kustbevakningen bedriver kontroller i sjösäkerhetssyfte av hur lasten är säkrad i olika lastbärare för sjötransport. Även vid dessa kontroller kan stöldgods upptäckas.¹⁶ I region Syd har TKP-samverkan fortsatt även i tiden efter rapporten med vad man upplevt som goda resultat.

En annan arbetsmetod som prövats är att en gränsskyddsgrupp från Tullverket har tjänstgjort sida vid sida med en grupp från gränspolis i polisregion Syd. Metoden innebar att ett större antal tjänstemän från myndigheterna arbetade tillsammans på kontrollplatserna vilket stärkte effektiviteten och skapade bättre förutsättningar för samverkan. Uppdragsmyndigheterna har även inlett ett samarbete kring teknisk utrustning som kan användas bl.a. vid gränserna.

Uppdragsmyndigheterna har även i andra sammanhang genomfört myndighetsgemensamma operativa insatser med framgångsrika resultat. En utmaning för Polismyndigheten har dock varit att få kraft i det löpande arbetet och att stärka den operativa förmågan att arbeta systematiskt mot tillgreppsbrottslighet i linjeverksamheten, inte minst i gränsområdena. Andra mer prioriterade och resurskrävande händelser såsom sprängningar, skjutningar och grova våldsbrott har gjort det svårt att prioritera arbetet mot tillgreppsbrottslighet. Arbetet med att stärka den operativa kraften i linjeverksamheten pågår i olika former, bl.a. har gränspolis i vissa regioner format särskilda grupper som arbetar mot internationella brottsnätverk, samverkan har utvecklats med hamnar och rederier och informationsöverföringen till personal i yttre tjänst har förstärkts. Uppdragsmyndigheterna deltar vidare i gränsöverskridande internationellt arbete och insatser. Ett exempel på samverkansform är EU:s multidisciplinära plattform mot kriminella hot (EMPACT), där uppdragsmyndigheterna samarbetar med andra medlemsstaters brottsbekämpande myndigheter och Europol på både strategisk och operativ nivå. Uppdragsmyndigheterna har bl.a. vid flera tillfällen genomfört den gemensamma EMPACT-insatsen Trident rörande organiserad tillgreppsbrottslig-

¹⁶ Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/00991/PO), s. 19 ff.

het, men även smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet har föranlett gemensamma insatser.¹⁷

12.3 Skjutningar, vapen m.m.

Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) ”Dödligt våld i den kriminella miljön 2005–2017”, Rapport 2020:4, har det dödliga våldet stadigt minskat i Sverige fram till för några år sedan när det blev en uppgång. Den huvudsakliga ökningen består av dödligt våld vid konflikter i den kriminella miljön och brottsligheten är därför i första hand ett storstadsfenomen. Sedan 2013 har det dödliga våldet ökat i en allt snabbare takt. I rapporten slår Brå fast att brottsligheten i stor utsträckning sker utomhus i offentliga miljöer och att användningen av skjutvapen, särskilt automatvapen, har blivit allt vanligare. I nära en fjärdedel (23 procent) av fallen under perioden 2013–2017 användes sådana vapen. Vanliga automatvapen som användes var olika typer av kulsprutepistoler och automatkarbiner av militärt ursprung.

Brås statistik över konstaterade fall av dödligt våld visar att antalet fall av dödligt våld ökat sedan 2013 och sedan 2015 ligger på en högre och jämnare nivå än tidigare. Mellan 2016 och 2019 har nivån legat på i genomsnitt 110 fall per år. Statistiken visar också att antalet fall där skjutvapen använts i stort sett har fördubblats (från 21 procent till 41 procent) sedan 2011.¹⁸ År 2019 användes alltså skjutvapen i 41 procent av de konstaterade fallen av dödligt våld.

Den uppgång som framgår av statistiken från Brå syns också i Polismyndighetens nationella månadsuppföljningar.¹⁹ Där framgår vidare att antalet bekräftade skjutningar²⁰ under perioden januari–augusti 2020 hade ökat jämfört med samma period föregående år. Skjutningarna hade under perioden resulterat i att 27 personer avlidit och 75 personer blivit skadade. Detta var i nivå med siffrorna från motsvarande period 2019 då 26 personer avled till följd av skjutningar och 75 skadades. Endast i augusti månad 2020 inträffade 35 skjutningar, med

¹⁷ A.a. s. 24 ff.

¹⁸ Brå, Konstaterade fall av dödligt våld – En granskning av anmält dödligt våld 2019, s. 6.

¹⁹ Polismyndighetens nationella månadsuppföljningar för perioderna januari–december 2018, januari–december 2019 och januari–augusti 2020.

²⁰ Med bekräftad skjutning avses i uppföljningarna att det avfyrats projektiler med krutladdat vapen och att det finns spår efter detta i form av kulor, hylsor eller skador på material eller personer som kommer av beskjutningen, alternativt att det finns fler än ett oberoende ögonvittne till skjutningen. Skjutningen måste också vara icke-legal och inte uppenbart oavsiktlig. Själv-mord med skjutvapen ingår inte i statistiken för bekräftade skjutningar.

5 avlidna och 10 skadade som följd. Även år 2019 hade antalet skjutningar ökat i förhållande till föregående år med 9 procent. Av den nationella månadsuppföljningen som avser perioden januari–december 2019 framgår att 306 skjutningar rapporterades in år 2018 jämfört med 334 skjutningar 2019. Mellan år 2017 och 2018 minskade dock antalet skjutningar.

Även antalet personer som häktats för grova eller synnerligen grova vapenbrott, liksom antalet anmälda sprängningsbrott ökade enligt Polismyndighetens uppföljningar under angiven period 2020 i förhållande till motsvarande period året innan. År 2019 hade däremot antalet personer häktade för motsvarande vapenbrott minskat i förhållande till 2018, medan antalet sprängningar även då ökat jämfört med föregående år.

Även i en av Tullverket gjord analys av beslagsstatistiken för åren 2017–2019 görs bedömningen att efterfrågan av skjutvapen varit hög samt att det finns indikationer på att efterfrågan i huvudsak uppstår i samband med att befintliga skjutvapen beslagas.²¹ I synnerhet bedöms efterfrågan vara kopplad till aktörer inom den organiserade brottsligheten och då särskilt till de områden som av Polismyndigheten klassificerats som särskilt utsatta eller utsatta. Våldet med skjutvapen bedöms även i denna analys vara i hög grad kopplat till platser där det pågår mer eller mindre öppen handel med droger. De flöden som vapen smugglas i bedöms utgöras av resandeflödet i personbil, buss samt i det tunga flödet där skjutvapen göms i legala laster. Vid sidan av detta bedöms även post- och kurirflödet utgöra en risk då vapen där skickas i delar i syfte att reducera risk för upptäckt.

Antalet beslag av skjutvapen har enligt analysen varierat under perioden och nådde 2019 den högsta nivån. Av den totala mängden vapen dominerade pistoler samt revolverar kraftigt och stod för ca 75 procent av den totala mängden beslag. Det kan också nämnas att ungefär 50 procent av beslagen och beslagtagen mängd vapen var ärenderelaterade beslag. Det kan vidare anmärkas att statistiken inte omfattar icke-skarpa vapen, t.ex. deaktiverade eller akustiska (stiftade) vapen och gasvapen. Sådana vapen kan vara av intresse för kriminella aktörer då de kan byggas om till skarpa vapen. Beslagsstatistiken ger därför inte en helt rättvisande bild av problematiken med skjutvapen.

²¹ Tullverket, Analys av Tullverkets beslagsstatistik 2017–2019, 2020-01-20, dnr UND22011.

Av Tullverkets nationella beslagsstatistik avseende skjutvapen och farliga föremål för 2020 framgår att antalet beslag av skjutvapen, ammunition och explosiva varor ökade 2020 i förhållande till 2019.²²

12.4 Narkotikabrottslighet

Av en myndighetsgemensam lägesrapport från 2019 framgår följande.²³ Handel med narkotika anses utgöra en central del av den organiserade brottsligheten där vinster från droghandel är en viktig inkomstkälla. Inkomsterna används för investering och finansiering av kriminella upplägg inom såväl narkotikahandel som andra brottsområden. Vapenhandel, våldsbrott och penningtvätt bedöms ofta vara knutet till narkotikahandel, eftersom dessa brottsområden är en förutsättning för att kunna upprätthålla en organiserad narkotikahandel över tid. Narkotikamarknaden bedöms ha en stark koppling till den ökade våldsanvändningen i form av skjutningar och sprängningar. Narkotikahandeln utgör också enligt Polismyndigheten en betydande del av den konstaterade kriminaliteten i de särskilt utsatta områdena i landet.²⁴

Narkotikatillgången i Sverige bedöms under de senaste åren ha blivit allt större. Exempelvis rapporterar Tullverket att de enskilda narkotikabeslagen är större och Polismyndigheten redovisar att antalet beslag ökar. Kustbevakningen beskriver att smugglingen av narkotika fortgår obehindrat. Sverige är ett mottagarland för narkotika och merparten av den narkotika som konsumeras smugglas hit. För att tillgodose en kontinuerlig efterfrågan på narkotika krävs etablerade transportvägar för smuggling. Nätverk inom den organiserade brottsligheten bedöms stå för de mest omfattande volymerna av narkotika. Polismyndigheten beskriver att antalet kriminella grupperingar som handlar med narkotika ökar och att det blir allt vanligare att narkotikabrott förekommer som en del av ett större brottsupplägg. Smugglingen och avsättningen på den svenska narkotikamarknaden har under de sista åren förstärkts. Metoderna för smuggling och distri-

²² Beslagsstatistik, Tullverket
www.tullverket.se/sv/omoss/beslagsstatistik.4.226de36015804b8cf353949.html. Hämtat 2021-08-10.

²³ Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 19 ff.

²⁴ Utsatta områden är områden som Polismyndigheten utifrån ett antal kriterier bedömer som utsatta beroende på graden av allvarlig brottslighet och områdets socioekonomiska situation. År 2019 bedömdes 60 områden som i olika grad utsatta, varav 22 bedömdes som särskilt utsatt.

bution av narkotika är ständigt föränderliga och narkotikahandeln styrs av vinstdrivande faktorer och av de kriminellas riskbedömningar av olika alternativa tillvägagångssätt. Handeln med narkotika karakteriseras av det geografiska omfånget eftersom tillverkning, odling och marknad samt missbruk ofta sker i skilda världsdelar. De internationella kopplingarna i narkotikahandeln är påtagliga.

En utmaning som särskilt lyfts fram av myndigheterna när det gäller myndigheternas möjligheter att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige är den fria rörligheten för varor inom EU och den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet. Dessa utnyttjas av kriminella nätverk vilket gör att de fysiska gränserna inte längre spelar så stor roll, förutom mot tredjeland.

Tullverkets analys av beslagsstatistik för åren 2017–2019 bekräftar bilden av en ökad efterfrågan av narkotiska preparat i Sverige.²⁵ Med undantag för vissa enskilda preparat har efterfrågan ökat, med det har även antalet beslag som under den angivna perioden nått rekordnivåer. Den största ökningen av beslag har skett i post- och kurirflödet, men även införsel i resandeflödena med personbil, flyg, tåg och färja bidrar till de höga nivåerna. Beslagsstatistiken visar att beslagen i post- och kurirflödet grovt uttryckt utgör hälften av samtliga beslag i kategorin narkotika och dopningspreparat. Dessa är i huvudsak relaterade till ringa brott och brott av normalgraden och preparaten bedöms primärt vara avsedda för eget bruk. De grova beslagen görs i stället i huvudsak i lastbils- och personbilsflödet (via färja eller fasta förbindelser), men också i passagerarflödet i flyg-, färje- och tågtrafiken. I Tullverkets senaste lägesbild över den organiserade brottsligheten anges dock att det finns skäl att överväga i vilken utsträckning post- och kurirflödet även används vid e-handel som riktar sig till försäljare i grossistled. Eftersom det är omöjligt att avgöra om flera små sändningar är en del av en totalt sett större sändning med olika mottagare är det svårt att fastställa om det rör sig om organiserad smuggling.²⁶

Arlanda och gränspassager i Skåne utmärker sig särskilt i beslagsstatistiken då en stor andel av beslagen är relaterade till ankomster och passager på dessa platser.

Under våren 2020 fick Polismyndigheten tillgång till delar av den krypterade kommunikationstjänsten Encrochat som i stor utsträck-

²⁵ Tullverket, Analys av Tullverkets beslagsstatistik 2017–2019, 2020-01-20, dnr UND22011.

²⁶ Tullverket, Lägesbild organiserad brottslighet 2020, 2020-10-06, dnr ANA 2020-75, s. 26.

ning användes för kommunikation av kriminella aktörer, framför allt i fråga om organisering av narkotikasmuggling. De kunskaper och erfarenheter som Polismyndigheten kunnat få genom det materialet har redovisats i rapporten Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson.²⁷

Av rapporten kan utläsas att materialet visar att de internationella aktörerna smugglar narkotika till Sverige främst via Skåne, där Öresundsbron bedöms som den mest frekvent förekommande gränspassagen. Trafikflödet över Öresundsbron är omfattande och att detta flöde används indikerar att de kriminella aktörerna drar nytta av såväl det höga tempot som volymen fordon i syfte att reducera risken för upptäckt. Frekvent smuggling sker också via gränsövergångarna i Helsingborg och Trelleborg, och i vissa fall via gränsövergångarna i Göteborg och Stockholm. Även denna rapport visar att narkotikan i regel smugglas med vägtransport, främst lastbil men även personbil, inte sällan fordon med specialtillverkade lönnfack eller igenom att narkotika dolts i legal last. Även post- och kurirflödet används, dock i mindre omfattning. Slutsatserna stämmer väl överens med Tullverkets beslagsanalys som redovisats ovan.

I rapporten redovisas att analysen av Encrochatmaterialet ger vid handen att narkotikasmugglingen till Sverige är mycket omfattande och att tidigare uppskattningar troligtvis inneburit en underskattning. En beräkning utifrån materialet leder till slutsatsen att det smugglas 100–150 ton narkotika till Sverige varje år. Detta kan enligt rapporten jämföras med bedömningar som Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) gjort som innebär att årskonsumtionen av narkotika i Sverige uppgår till ca 15 ton. Även om inte all insmugglad narkotika konsumeras i Sverige tyder uppskattningarna på att tidigare uppskattningar som gjorts alltså är i underkant.

12.5 Människohandel, människosmuggling m.m.

Människohandel

Människohandel är ytterligare ett brott av gränsöverskridande karaktär. Brottet regleras i 4 kap. brottsbalken. Där finns även brottet människoexploatering som träffar den som exploaterar en person i arbete

²⁷ Polismyndigheten, Lärdomar av Encrochat – Analysprojekt Robinson, Nationella operativa avdelning, Underrättelseenheten, 2021-05-10.

eller tiggeri. När man talar om människohandel kan det vara fråga om människohandel för sexuella ändamål eller för tiggeri. Det kan också vara fråga om människohandel för tvångsarbete. Sedan 1999 har alla kända offer för människohandel för sexuella ändamål, koppleri och grovt koppleri i Sverige varit flickor och kvinnor i åldrarna 13–45 år. Enligt det Europeiska institutet för jämställdhet, EIGE, är människohandel för sexuella ändamål den vanligaste formen av människohandel inom EU och ska ses som en form av könsbaserat våld som mestadels drabbar kvinnor och flickor. I de relativt få fall där män eller pojkar fallit offer för människohandel i Sverige handlar det om utnyttjande för andra ändamål än sexuella, t.ex. tiggeri- och stöldverksamhet samt tvångsarbete.²⁸

Människohandelsbrottet innefattar ofta situationer där flera personer samverkar, mestadels i olika länder men också inom ett land, för att med hjälp av otillbörliga påtryckningar rekrytera och sedan förmå ett offer att resa från ett ställe till ett annat och där utnyttjas för olika ändamål. Handel med människor är ett globalt växande problem som kräver strategier för att prioritera internationellt samarbete men även omfattande förebyggande och straffrättsliga nationella åtgärder. Det operativa arbetet mot människohandel bedrivs i dag i huvudsak på regional nivå och människohandel ingår i en av den polisoperativa inriktningens fyra huvuddelar, den som berör aktörer inom internationell organiserad brottslighet.

Polismyndigheten tar varje år fram en lägesrapport som ger en bild av hur människohandelns omfattning och utbredning i Sverige ser ut och har förändrats sedan föregående år. Under både 2017 respektive 2018 anmäldes 214 brott om människohandel. Antalet anmälda brott om koppleri eller grovt koppleri ökade däremot från 2017 till 2018, men den största ökningen gällde brottet köp av sexuell tjänst. Under 2018 anmäldes 848 brott om köp av sexuell tjänst jämfört med 560 brott under 2017. Antalet lagförda brott om människohandel, koppleri och köp av sexuell tjänst ökade jämfört med tidigare. Totalt 15 brott om människohandel lagfördes under 2018, vilket är mer än något annat år sedan människohandelsparagrafen infördes i brottsbalken 2002. Majoriteten av de lagförda brotten rörde människohandel för tiggeri och hade utretts i polisregion Syd. Under 2018 lag-

²⁸ Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 21, Polismyndigheten Rapport för 2019, Nationella operativa avdelningen, s. 7 och 21.

fördes dessutom mer än dubbelt så många brott om koppleri jämfört med 2017.²⁹

Under 2019 uppgick det totala antalet anmälda brott avseende alla former av människohandel till 276, vilket är en ökning med 29 procent jämfört med 2018. Under samma jämförelseperiod minskade antalet anmälda brott om koppleri, grovt koppleri och köp av sexuell tjänst med 13 procent, från 1 030 anmälda brott under 2018 till 897 anmälda brott 2019.³⁰ Under både 2018 och 2019 kom de flesta offer för koppleri och människohandel för sexuella ändamål från Rumänien och Nigeria. När det gällde människohandel för tiggeri kom offren huvudsakligen från Bulgarien.

Av rapporten för 2019 framgår att människohandlare i regel använder flyg, bil, buss eller färja för att transportera offren till Sverige. Av rapporten framgår att några människohandelsoffer berättade för polisen att de utnyttjats i prostitution av hallickar och människohandlare i flera andra EU-länder innan de fördes till Sverige. Detta förfarande är vanligt bland de kriminella nätverk som bedriver människohandel inom EU och görs för att kunna erbjuda sexköpande män omväxling och nya kvinnor samt för att förövarna ska kunna maximera sina vinster. Omplaceringen av offren gör det svårt för dem att etablera närmare kontakter med individer eller organisationer lokalt som skulle kunna erbjuda dem hjälp och stöd för att ta sig ur prostitutionen. Därmed minskas också risken för att information om offren och den brottsliga verksamheten når fram till polisen och att de kriminella organisationerna kan avslöjas.³¹

Vad gäller människohandel för tvångsarbete framgår att den information som polisen får visar att utländska arbetstagare utlovats arbete inom olika näringsverksamheter som exempelvis byggbranschen, restaurangbranschen eller städbranschen. I samband med resan till Sverige, eller strax efter ankomsten hit, fick de dock besked om att arbetsförhållandena hade ändrats. Arbetstagarna försattes därmed i en situation där de tvingades acceptera avsevärt försämrade arbetsvillkor alternativt att tigga, begå brott eller helt förlora möjligheten till arbete och inkomst och i stället bli hemsända. Det handlade dock inte bara om dåliga villkor och låga löner. I en del fall uppgav de ut-

²⁹ Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 20, Polismyndigheten Rapport 2018, Nationella operativa avdelningen, s. 5.

³⁰ Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 21, Polismyndigheten Rapport för 2019, Nationella operativa avdelningen, s. 5.

³¹ A.a. s. 24 f.

ländska arbetarna att de hade tvingats betala för att arbetsgivaren skulle erbjuda dem arbete i Sverige. Uppgifterna visar således att det förekommer handel med arbetserbjudanden eller arbetstillstånd. Betalningen för dessa arbetserbjudanden eller arbetstillstånd kan göras på olika sätt. En del arbetstagare betalar en kontant summa till arbetsgivaren innan avresan. Andra får betala arbetsgivaren den summa som motsvarar arbetsgivaravgiften från deras egen lön. Förutom skador för individen är, enligt Europol, den dumpning av löner som följer med människohandel för tvångsarbete ett hot mot den legala arbetsmarknaden i destinationsländerna.³² Ett viktigt verktyg i arbetet med att bekämpa denna typ av människohandel är de arbetsplatsinspektioner med inre utlänningskontroller som polisen har rätt att genomföra.

FN-organet för narkotikakontroll och förebyggande av brott, UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), konstaterade i en global rapport publicerad 2018 att antalet rapporterade fall av människohandel och antalet dömda människohandlare ökade över hela världen. Orsaken anges vara en ökad förmåga att identifiera offer för människohandel eller en faktisk ökning av antalet individer som faller offer för människohandel.³³

I sin fjärde årliga rapport för 2019 konstaterar the European Migrant Smuggling Centre (EMSC) att aktiviteter rörande människosmuggling och människohandel minskat något under första delen av 2020 med anledning av coronapandemin, men att de brottsliga aktörerna anpassar sina modus operandi och att de brottsliga aktiviteterna fortsätter. Vidare förutses aktiviteterna åter öka i samband med lättade reserestriktioner. EMSC konstaterar också att pandemins ekonomiska effekter, särskilt i utvecklingsländer, på sikt kan utlösa en ny våg av irreguljär migration mot EU.

Människosmuggling

Människosmuggling är ett brott enligt 20 kap. 8 § utlänningslagen och består i att någon uppsåtligt hjälper en utlänningsperson att olovligt komma in eller passera genom Sverige, en annan EU-stat eller Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein. I 20 kap. 9 § samma lag krimina-

³² A.a. s. 34 f.

³³ UNODC:s rapport Global Report on Trafficking in Persons 2018. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf. Hämtat 2021-10-28.

liseras även organiserande av människosmuggling, ett brott som träffar den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige.

Medan antalet olagliga gränspassager över EU:s yttre gräns under senare år har minskat har antalet upptäckta fall av olovlig vistelse inom EU fortsatt att vara högt. Under 2019 var antalet upptäckta fall över 400 000, främst i länder i Central- och Västeuropa.³⁴ Det kan här vara fråga om personer som rest in i området lagligt men stannat längre än de haft lov till, eller om personer som rest in i landet med falska handlingar, alternativt smugglats in till landet.

Många tredjelandssmedborgare som på ett eller annat sätt tar sig över EU:s yttre gräns fortsätter därefter sin resa genom irreguljära sekundära förflyttningar inom EU och Schengen. Frontex, Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, rapporterar att Sverige är ett av destinationsländerna för dessa sekundära rörelser, men också att Sverige är ett transitland i flödet av irreguljär migration. Detta innebär att det vid de inre gränserna, där det som huvudregel inte ska ske någon gränskontroll, kan förekomma ett flöde av personer som antingen tagit sig in över EU:s yttre gräns olovligen eller som inte längre har rätt att uppehålla sig inom unionen. Den information polisen har visar också ett högt flöde av irreguljära migrationsströmmar främst i region syd.

Antalet anmälda människosmugglingsbrott (20 kap. 8 § utlänningslagen) var under 2017 totalt 123 till antalet, 2018 var siffran 131 och 2019 var antalet anmälda brott 163 och motsvarande siffra för 2020 var 135. Antalet anmälda fall av organiserande av människosmuggling var motsvarande år 43, 36, 13 respektive 11.³⁵

12.6 Terrorism

Flera myndigheter rapporterar om kopplingar mellan organiserad brottslighet som bedrivs i Sverige och aktörer inom våldsbejakande extremism. Det finns uppgifter som talar för att vissa av de aktörer

³⁴ Frontex, European Border and Coast Guard Agency, Risk Analysis for 2020, s. 30 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf. Hämtat 2021-10-28.

³⁵ Brå:s statistik över anmälda brott, sökning gjord i statistikdatabasen 2021-10-17 <https://bra.se/statistik/kriminalstatistik/anmalda-brott.html>.

som myndighetsgemensamma satsningar arbetar mot, också finansierar terrorism i utlandet.³⁶ Även rekrytering för strid i Syrien och Irak har förekommit. Kopplingarna mellan organiserade brottsliga nätverk som är aktiva i Sverige och extremistisk aktivitet i utlandet medför enligt Polismyndigheten en hotbild i form av bl.a. en risk för terroristattentat även här.

I Europols rapport "European Union, Terrorism Situation and Trend report 2020 (Te-Sat)" konstateras att det under 2019 rapporterades in sammanlagt 119 fullbordade, misslyckade eller förhindrade terroristattacker inom Europeiska unionens område. Attackerna ledde till att tio människor miste livet och flera skadades. Rapporten tar sikte på alla våldsamma händelser som enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning definieras som terrorism och redovisar händelser kopplade till olika typer av extrema grupperingar, såsom exempelvis jihadistiska och vänster- eller högerextremistiska sådana. Även om rapporten tyder på att antalet rapporterade incidenter har minskat sedan 2017 visar siffrorna att hotet från dessa grupperingar är verkligt och måste tas på allvar. Rapporten redogör inte för i vilken utsträckning de rapporterade händelserna har haft gränsöverskridande karaktär och visar att Sverige under 2019 inte rapporterat in några terroristattacker.

12.7 Resultatet och behovet av den återinförda kontrollen vid inre gräns

Sverige har haft tillfälligt återinförda gränskontroller sedan 2015. Enligt regeringens senaste beslut i frågan ska denna ordning fortsätta till den 11 november 2021. Vad gäller platserna för de återinförda kontrollerna är det Polismyndigheten som beslutar var och i vilken omfattning dessa ska ske. Det är också Polismyndighetens ansvar att se till att kontrollerna motsvarar vad som behövs för att möta hotet mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

Platserna för de återinförda kontrollerna har i huvudsak varit desamma över tid. Det är för närvarande följande platser som är aktuella:

³⁶ Se bl.a. Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019, s. 23.

- Region Väst: Göteborgs hamnar, Halmstad hamn och Landvetter flygplats.
- Region Syd: Öresundsbron, Hyllie tågstation, Svågertorp station, Helsingborgs hamn, Malmö hamn, Trelleborgs hamn, Ystad hamn, Karlshamn hamn, Karlskrona hamn och Malmö Airport.
- Region Mitt: Västerås flygplats.
- Region Öst: Skavsta flygplats.
- Region Stockholm: Arlanda flygplats, Bromma flygplats och hamnarna i Stockholms län.

I samband med regeringens beslut om återinförd gränskontroll gör Polismyndigheten en ny riskbedömning som ligger till grund för beslutet om vilka platser som är aktuella för kontrollverksamhet. Ett underlag för riskbedömningen som upprättats i november 2019 visar att det vid de återinförda inre gränskontrollerna under perioden 1 maj–20 oktober 2019 rapporterades in åtgärder i mycket högre utsträckning än vid de yttre gränskontrollerna. Sammanlagt rapporterades under ovan nämnda period 3 717 åtgärder vid den inre gränsen jämfört med drygt 900 åtgärder vid den yttre. Med åtgärder avses bl.a. beslut om nekad inresa, asylansökningar, träffar i SIS (Schengens informationssystem) samt olika slag av brott, bl.a. dokumentmissbruk, narkotikabrott och människosmuggling. Alla åtgärder räknas i den statistik som bedömningen grundar sig på. En händelse, t.ex. en nekad inresa, kan i teorin generera flera olika åtgärder – beslut om nekad inresa och avvisning, beslut om förvar m.m. En person kan alltså generera flera åtgärder vid en gränspassage. Samtliga åtgärder i statistiken är alltså inte av sådant slag att den förhindrat, förebyggt eller upptäckt ett brott eller förhindrat en olovlig vistelse. En träff i SIS kan signalera flera olika förhållanden. En träff kan t.ex. innebära att personen är en tredjelandsmedborgare som ska vägras inresa i Schengenområdet eller att personen är internationellt efterlyst. En sådan träff genererar en fördjupad kontroll och eventuellt beslut om nekad inresa och avvisning. En träff kan i andra fall signalera att personen är eftersökt i ett administrativt eller rättsligt ärende varvid åtgärden som efterfrågas är att ta personens kontaktuppgifter och meddela landet som utfärdat SIS-notisen om inresan. Den största delen av åtgärderna, 3 103 eller drygt 80 procent, avsåg dock nekad inresa. Totalt 254 åt-

gårderna avsåg träff i SIS, 49 åtgärder avsåg missbruk av dokument, 46 åtgärder avsåg förvar och sammanlagt 51 åtgärder avsåg olika slag av gränsöverskridande brott eller försök till sådana brott. 109 åtgärder avsåg ansökan om asyl vid gräns och 93 åtgärder avsåg fördjupad inresekontroll. 90 procent av åtgärderna rapporterades in av Region Syd, vilket även hade varit fallet den föregående perioden. Det ska dock påpekas att det är svårt att dra några klara slutsatser av resultatet i geografiskt avseende då det framgår av underlaget att det på flera platser på grund av resursbrist inte genomförts så många kontroller som på andra platser. Det framgår också av underlaget att det vid vissa platser kan ske tillfälliga ökningar i antalet åtgärder i samband med nya trender i passagerarflödet. I vissa perioder kan exempelvis ett större antal personer från ett visst land försöka resa in via en viss gränsövergång. Myndighetens allmänna bedömning var dock att flödena av irreguljär migration och personer med koppling till internationella brottsnätverk var höga på en del av de platser där gränskontroll var återinförd. Även förekomsten av människosmuggling på vissa av platserna motiverade fortsatta kontroller.

Under perioden november 2019–april 2020 hade 2 573 åtgärder rapporterats. Även här avsåg den större delen åtgärder, 1 942 eller 75 procent, nekad inresa, 325 åtgärder avsåg träff i SIS, 59 åtgärder avsåg missbruk av dokument, 56 åtgärder avsåg förvar och sammanlagt 25 åtgärder avsåg olika slag av gränsöverskridande brott. 54 åtgärder avsåg ansökan av asyl vid gräns och 60 åtgärder fördjupad inresekontroll. Även denna period rapporterades drygt 90 procent av åtgärderna in av Region Syd. Skälen till nekad inresa var i huvudsak att fullständiga resehandlingar saknades eller att personen har haft oklart syfte med inresan.

Vad gäller denna sistnämnda period är siffrorna påverkade av det läge som orsakats av spridningen av sjukdomen covid-19 i världen. För att förhindra spridningen av det virus som orsakar sjukdomen fattade regeringen i mars 2020 beslut om att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige över yttre gräns³⁷. Även andra Schengenländer stängde sina gränser vilket reducerade passagerarflödena med omkring 80–90 procent. Med anledning av detta minskade antalet handlingar vid yttre gräns avsevärt och resurserna vid den inre gränsen kunde utökas. Även där minskade dock som sagt passagerarflödet vilket antas vara den huvudsakliga orsaken till ett minskat antal åt-

³⁷ Förordning (2020:127) om tillfälligt inreseförbud i Sverige.

gärder, trots ökad kapacitet att utföra kontroller. Man ser dock inom Polismyndigheten nya risker när trafiken så småningom återupptas, exempelvis kommer en del fysiska kontroller sannolikt ersättas med elektronisk distanskontroll vilket kan leda till brister i kontrollen. Statistiken visar också att antalet händelser ökade drastiskt under sommarmånaderna (juli–september) 2020 och då även översteg antalet händelser under motsvarande period 2019. Både nekade inresor men också brukande av falska handlingar samt missbrukade äkta handlingar ökade kraftigt under perioden vilket avspeglades i antalet åtgärder.

I den bedömning som tar sin utgångspunkt i den efterföljande perioden, dvs. maj till och med september 2020, anges att statistiken alltså är påverkad av den rådande pandemin. Det framförs också att den ökade kapaciteten att utföra kontroller vid den inre gränsen medfört att kontroller kunnat genomföras på fler ankomster än annars vilket gjort att antalet rapporterade händelser ökat. Sammantaget med föregående period, dvs. under november 2019–september 2020 genomfördes totalt över 2 700 kontroller vid den återinförda inre gränskontrollen och dessa resulterade i över 4 700 åtgärder.

Bedömningen för perioden maj till och med september 2020 är inte utformad på samma sätt som de föregående perioderna och tar inte avstamp i någon detaljerad redovisning av statistiken. Följande framgår dock av den samlade bedömningen. Under den aktuella perioden konstateras ett högt flöde av personer kopplade till internationella brottnätverk, främst vid vissa sjögränser, på andra platser konstateras höga flöden av människosmuggling och underrättelseinformation indikerar även flöden relaterade till människohandel. De irreguljära rörelserna in över Schengenområdet yttre gränser fortsätter alltså, främst till Grekland, Italien och Spanien, och så gör även de sekundära rörelserna inom området. Dessa sekundära rörelser har bl.a. Sverige som destinationsland, men Sverige anges också utgöra ett transitland i flödet av irreguljär migration. Sammantaget görs bedömningen att utfallet av genomförda kontroller visar att ett stort antal okända personer, irreguljära migranter, människosmugglare och personer i särskilt utsatta grupper, men även återvändande utländska stridande från krigsdrabbade områden, har goda möjligheter att ta sig till Sverige utan att riskera att upptäckas. Detta har bedömts i förlängningen kunna innebära ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i landet.

12.8 Antalet asylsökande, av- och utvisningsbeslut samt verkställighet

Att göra en exakt beräkning av hur många personer som uppehåller i Sverige i strid med utlänningslagstiftningen låter sig knappt göras eftersom en sådan beräkning förutsätter att det är känt hur många personer som kommer in i landet utan att ge sig till känna för myndigheterna. Uppgifter som kan ge en bild av hur läget ser ut är dock statistik på hur många som ansöker om uppehållstillstånd, hur många som får avslag på sådana ansökningar och hur många som är efterlysta i verkställighetsärenden gällande avvisning eller utvisning.

Konflikten och krisen i Syrien och på annat håll i regionen ledde år 2015 till att flyktingar och migranter började kom till Europeiska unionen i stor omfattning, vilket i sin tur ledde till att en del allvarliga brister vid EU:s yttre gränser blev uppenbara. Det visade sig även att en del medlemsstater systematiskt började släppa igenom människor i strid med Schengen- och Dublinreglerna. Detta var den huvudsakliga anledningen till att flera länder inom Schengenområdet återinförde sina inre gränskontroller. Ur ett globalt perspektiv kan man se att antalet människor som tvingats på flykt stadigt ökat de senaste tio åren till följd av krig och andra katastrofer.³⁸

Av statistik redovisad på Migrationsverkets hemsida framgår följande.³⁹ Under året 2015 inkom närmare 163 000 ansökningar om asyl till skillnad från dryga 81 000 året innan. 2016 var siffran nere på knappt 29 000 ansökningar. Därefter har antalet ansökningar legat på mellan 21 000 och 26 000 ansökningar (2017: 25 666, 2018: 21 502, 2019: 21 958). Under år 2020 har antalet asylsökanden sjunkit markant; inkomna ansökningar fram till november uppgick till strax över 11 000. Den troliga förklaringen till detta är det tidigare nämnda utbrottet av sjukdomen covid-19 som pågått i hela världen under året och påverkat möjligheten till rörelser över gränserna.

Migrationsverkets siffror rörande asylansökningar och avgjorda asylärenden visar att inte bara antalet sökanden har sjunkit utan också att antalet personer som får bifall till sin ansökan har minskat. År 2015 bifölls 55 procent av ansökningarna och räknade man bort ärenden där asylprövningen skulle övertas av en annan stat inom ramen för

³⁸ UNHCR:s rapport Global Trends, Forced Displacement in 2019 www.unhcr.org/5ee200e37.pdf. Hämtat 2021-10-28.

³⁹ Statistik, Asyl, Migrationsverket www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html. Hämtat 2020-11-06.

Dublinförordningen samt ärenden som av något skäl avskrivits, var siffran 77 procent. Statistiken för 2016 visar på liknande siffror, men 2017 börjar antalet bifall sjunka och motsvarande siffror är 41 respektive 47 procent. År 2018 är siffrorna nere på 32 respektive 39 procent och 2019 på 27 respektive 35 procent. Under perioden januari–oktober 2020 har endast 23 procent av ansökningarna bifallits. Av de ansökningar som inte fått bifall har majoriteten avslagits. Resterande ansökningar har övertagits av annan stat inom ramen för Dublinförordningen, eller av något skäl inte prövats i sak, t.ex. för att de avskrivits. En ansökan kan avskrivas bl.a. när den sökande avviker eller återtar sin ansökan.

Ett avslag på asylansökan innebär att den sökande ska bli avvisad eller utvisad. Ett sådant beslut verkställs i första hand frivilligt, dvs. genom att personen själv återvänder på frivillig väg. Om frivilligt återvändande inte sker är Migrationsverket den myndighet som i första hand ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket får dock lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (12 kap. 14 § utlänningslagen). Polismyndigheten ska därutöver verkställa Polismyndighetens egna beslut om avvisning, en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt, dvs. när beslutet redan verkställts men utlännen därefter anträffas i landet på nytt.

Av Polismyndighetens statistik över utlänningsärenden kan man se att en stor del av de ärenden som Migrationsverket överlämnat för verkställighet överlämnats på den grunden att den avvisade eller utvisade personen avvikit. Under senare år har fördelningen varit ca 80 procent överlämningar på grund av avvikande och endast 20 procent på grund av antaget behov av tvång. Under maj 2020 vände dock denna trend och fördelningen ändrades genom att antalet ärenden där behovet av tvång bedömdes föreligga ökade.⁴⁰ Det går också att utläsa att antalet ärenden som överlämnats från Migrationsverket, som är öppna hos Polismyndigheten, sedan 2016 legat runt 17 000–18 000 ärenden, varav antalet ärenden med efterlysta personer legat

⁴⁰ Månadsrapport maj 2020 – utlänningsstatistik, Nationella operativa avdelningen, Gränspolis-sektionen.

stadigt på runt 12 000.⁴¹ Antalet av Polismyndigheten verkställda beslut om av- och utvisning (omfattande både Polismyndighetens egna avvisningsbeslut som ärenden överlämnade från Migrationsverket och utvisning beslutad av domstol) minskade under perioden januari–augusti 2020 med 22 procent jämfört med samma period föregående år.

⁴¹ Statistik över verkställigheter 2012–2019, 2020 och 2021, Polismyndigheten <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>. Hämtat 2021-08-10.

Utredningens överväganden

13 En ny lag för gränsnära områden

13.1 Det finns ett reformbehov

I de föregående avsnitten har utredningen redovisat den kartläggning av behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden som utredningen gjort. Vi har också redovisat en lägesbild avseende gränsöverskridande brottslighet och irreguljär migration.

I senare avsnitt kommer vi att närmare redovisa de slutsatser utredningen drar mot bakgrund av denna kartläggning, dvs. den gjorda behovsanalysen, och i vilken omfattning vi ser att det finns ett behov av förändringar av det nuvarande regelsystemet.

Redan nu bör det emellertid framhållas att utredningen har dragit den slutsatsen att de medel som myndigheterna har till sitt förfogande i landets gränsområden i dag inte är tillräckliga för att kompensera för avsaknaden av en kontroll vid den inre gränsen mot övriga Schengenländer och för att kontrollera den gränsöverskridande brottsligheten, i syfte att trygga den inre säkerheten i landet. Vi har också funnit att det i vissa avseenden finns behov av ändringar av regelsystemet för att komma till rätta med bristerna.

Som kommer att framgå i följande avsnitt har utredningen kommit fram till att det bör föreslås en särskild reglering för polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Vi föreslår utökade befogenheter för Polismyndigheten i gränsnära områden i tre olika avseenden:

- utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och att behandla vissa uppgifter som samlats in genom kamerabevakning (se avsnitt 15.5 och 17.3),
- utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana kontroller (se avsnitt 19.4), samt

- utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte (se avsnitt 20.5).

I vissa delar tillkommer befogenheterna även andra brottsbekämpande myndigheter, nämligen Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Nedan redovisar vi några utgångspunkter för den föreslagna regleringen.

13.2 En ny lag för gränsnära områden

Utredningens förslag: Polismyndigheten ska ges utvidgade befogenheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och för att bättre kunna kontrollera utlänningsars rätt att vistas i Sverige. En del av dessa befogenheter ska också tillkomma andra brottsbekämpande myndigheter. Befogenheterna ska endast gälla i gränsnära områden. Bestämmelser om befogenheterna ska samlas i en ny lag.

Skälen för förslaget

De förslag utredningen lämnar innebär i flera avseenden en reglering som är ny i svensk rätt. Dels föreslås ett regelverk som är tillämpligt endast i ett avgränsat geografiskt område vilket är mindre vanligt förekommande, dels föreslås utökade befogenheter som kan användas redan i ett mycket tidigt skede av brottsbekämpningen, innan någon förundersökning har inletts eller ens något konkret brott har begåtts.

Rent lagtekniskt finns det olika tänkbara sätt att inarbeta de föreslagna nya befogenheterna i befintlig lagstiftning. Detta skulle exempelvis kunna ske genom ändringar eller tillägg till bl.a. polislagen (1984:387) och utlänningslagen (2005:716) samt genom ändringar och tillägg i kamerabevakningslagen (2018:1200) och annan dataskydds-rättslig lagstiftning.

Vår bedömning är dock att en sådan uppsplittrad lösning skulle bidra till en mycket komplicerad och oöverskådlig lagstiftning som dessutom skulle kräva korshänvisningar som skulle medföra att den praktiska tillämpningen skulle bli mycket besvärlig. Övervägande skäl

talat därför enligt vår mening i stället för att bestämmelser rörande de nya befogenheter som vi föreslår i huvudsak ska samlas i en ny separat lag. Detta förutses medföra en mer tillgänglig och överskådlig reglering.

Ett av våra förslag berör dock specifikt bestämmelserna i kamera-bevakningslagen och kommer därför också att föreslås som en ändring av den lagen (se avsnitt 15.5.2).

13.3 Den nya lagens benämning, innehåll och syfte samt förhållandet till annan lagstiftning

Utredningens förslag: Den nya lagen ska benämnas lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Det övergripande syftet med lagen är att möjliggöra vissa kompensatoriska åtgärder för att förhindra att avsaknaden av gränskontroll vid de inre gränserna, särskilt när den tillfälligt återinförda gränskontrollen där tas bort, ska få negativa konsekvenser för den inre säkerheten i landet.

Lagen ska komplettera befintlig lagstiftning.

Skälen för förslaget

Den nya lagen

Den nya lagen ska innehålla särskilda bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i gränsnära områden. Lagen ska också innehålla en särskild bestämmelse om behandling av vissa uppgifter om fordon som samlats in genom kamerabevakning i eller i anslutning till sådana områden. Skälen för dessa bestämmelser och det närmare innehållet i regleringen kommer att redovisas i kommande avsnitt. Det bör redan av lagens rubrik framgå att lagen har begränsad geografisk tillämplighet. Det bör också av rubriken tydligt framgå att lagen endast innehåller särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter och inte ersätter någon annan lagstiftning. Vi har därför valt att ge lagen benämningen lagen med särskilda bestämmelser om poli-

siära befogenheter i gränsnära områden (nedan lagen om gränsnära områden).

Lagens övergripande syfte är att möjliggöra vissa kompensatoriska åtgärder för att förhindra att avsaknaden av gränskontroll vid de inre gränserna ska få negativa konsekvenser för den inre säkerheten i landet. Det närmare syftet är att öka vissa brottsbekämpande myndigheters förmåga att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och utöka möjligheterna att kontrollera rätt till vistelse i Sverige.

Den nya lagen kommer att innehålla bestämmelser som berör flera olika myndigheter och dessutom i olika delar av deras verksamhet. Verksamheterna hos dessa myndigheter är redan föremål för författningsreglering i stor utsträckning. Detta gäller i fråga om såväl den brottsbekämpande verksamheten som kontrollverksamheten. Vilka befogenheter respektive myndighets tjänstemän har i olika sammanhang framgår således av lag, liksom även möjligheterna till eventuell insamling och behandling av personuppgifter. Den nya lagens förhållande till annan lagstiftning behöver därför klargöras.

Utgångspunkten är att den nya lagen inte kommer att stå på helt egna ben, utan är avsedd att gälla vid sidan av och komplettera befintlig lagstiftning på relevanta områden. Lagen samlar endast de särskilda befogenheter som föreslås tillkomma berörda myndigheter i just gränsnära områden. Utöver den nya lagen kommer alltså samma regelverk som gäller i landet i övrigt att vara tillämpligt.

Förhållandet till polislagen

Polislagen innehåller allmänna bestämmelser om polisens uppdrag och allmänna principer för polisingripanden. Vidare innehåller lagen regler om vissa befogenheter för polismän vid brottsbekämpning utanför förundersökningen. Lagen innehåller också särskilda bestämmelser om bl.a. uppgifter från transportföretag och dokumentation.

Den nya lagen är som sagt avsedd att gälla vid sidan av polislagen. I den mån förutsättningarna för det föreligger kan befogenheterna i polislagen givetvis utövas även i gränsnära områden. Såvitt avser Polismyndigheten eller en polismans befogenheter enligt den nya lagen innebär detta vidare att polislagens bestämmelser gäller vid sidan om den nya lagen när denna tillämpas. Exempelvis gäller de i polislagen

angivna allmänna principerna för polisingripanden (8 §), liksom bestämmelserna om användning av våld (10 och 10 a §§).

Förhållandet till rättegångsbalken m.m.

Åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet kan enligt den nya lagen vidtas i ett tidigt skede innan någon förundersökning har inletts. Det rör sig om åtgärder på underrättelsestadiet. I de fall det finns anledning att anta förekomsten av ett konkret brott, eller om sådana förutsättningar uppstår i samband med ett ingripande enligt lagen, ska rättegångsbalkens bestämmelser tillämpas i stället för den nya lagen. Den nya lagen påverkar inte heller tillämpningen av annan lagstiftning såsom exempelvis lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Förhållandet till utlänningslagen

Den nya lagen kommer att ge polismän och kustbevakningstjänstemän utökade möjligheter att utföra sådana inre utlänningskontroller som regleras i 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen och också ge dem utökade befogenheter att vidta vissa tvångsåtgärder i samband med sådana kontroller. I den delen gäller lagen utöver det regelverk som finns i utlänningslagen. Lagens förhållande till utlänningslagen beskrivs närmare i avsnitt 19.4.10.

Förhållandet till det dataskyddsrättsliga regelverket

I lagen ges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket slutligen även rätt att under en viss tid behandla uppgifter om fordon som samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden och av vissa vägar i anslutning till sådana områden (tillfartsvägar). I denna del kompletterar den nya lagen brottsdatalagen (2018:1177) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, liksom andra föreskrifter som genomför dataskyddsdirektivet samt Säkerhetspolisens datalag (2019:1182). Övriga bestämmelser i ovan nämnda författningar gäller för behandlingen, om inget annat anges i lagen. Lagens förhållande till befintlig dataskyddsreglering beskrivs närmare i avsnitt 17.3.6.

13.4 Särskilt om skillnaden mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning

Utredningens bedömning: En grundläggande utgångspunkt för utredningens överväganden är att det fortfarande måste upprätthållas en skiljelinje mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning.

Skälen för bedömningen

Behovet av en skiljelinje

Flera av de myndigheter som har till uppgift att bekämpa brott bedriver också i större eller mindre utsträckning kontrollverksamhet av olika slag. Det gäller bl.a. Polismyndigheten (gränskontroll och utlänningskontroll), Tullverket (gränskontroll och tullkontroll), Kustbevakningen (bl.a. gräns- och tullkontroller av sjötrafiken) och Skatteverket (skatte- och avgiftskontroll).

I kontrollverksamhet är det vanligt med regler som tvingar den kontrollerade att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Skyldighet att lämna över handlingar eller att bereda kontrollanten tillträde till exempelvis fordon och lokaler är också vanlig. Skyldigheterna kan vara sanktionerade på olika sätt.

Den som är misstänkt för brott får däremot aldrig tvingas att bidra till utredning eller bevisning, eftersom han eller hon därmed riskerar att belasta sig själv på ett sätt som strider mot rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Rätten att tåga innebär att ingen får tvingas att avslöja sin egen brottslighet (förbudet mot ”selfincrimination”).

En verksamhet som omfattar både kontroll och brottsbekämpning, t.ex. gränskontroll, kan gradvis övergå från kontroll till brottsmisstanke. Omvänt kan en brottsmisstanke visa sig vara ogrundad men ge underlag för kontrollåtgärder. Vidare kan vid en kontroll, när brottsmisstanke uppkommit, föremål tas i beslag och användas som bevismedel i en brottsutredning.

Det finns inget formellt hinder mot att de iakttagelser som gjorts vid en kontroll och att de handlingar eller föremål som säkrats senare

läggs till grund för en förundersökning. Det är emellertid viktigt att det görs klart för den kontrollerade om så blir fallet.

Utgångspunkten bör vara att det är först när det i kontrollverksamhet finns anledning att anta att ett konkret brott har begåtts eller att någon utövar viss brottslig verksamhet som kontrollverksamheten övergår till att bli brottsbekämpande.

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv slog mot denna bakgrund i sitt delbetänkande Brottssdatalag (SOU 2017:29) fast att gränsen mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning är av stor betydelse, eftersom skyldigheten för den enskilde att medverka skiljer sig kraftigt åt beroende på om det är fråga om kontrollverksamhet eller en brottsutredning. Inom den dataskyddsrättsliga regleringen har också behandlingen av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten respektive kontrollverksamheten kommit att styras av olika regelverk. Där gäller i huvudsak brottssdatalagen (2018:1177) och myndighetsspecifik registerlagstiftning på brottssdatalagens område inom den brottsbekämpande verksamheten. Personuppgiftsbehandling inom ramen för sådan kontrollverksamhet som nu berörts faller dock utanför brottssdatalagens tillämpningsområde i den mån den inte utförs i brottsbekämpande syfte. Det gäller även i de fall där kontrollen utförs av tjänstemän som också har brottsbekämpande uppgifter. För sådan personuppgiftsbehandling gäller i stället den särskilda reglering som finns för den aktuella kontrollverksamheten eller, om någon sådan inte finns, dataskyddsförordningens och dataskyddslagens bestämmelser.

Att bedöma vad som utgör den ena eller den andra typen av verksamhet är inte alltid så lätt. Kontrollverksamheten leder inte sällan till att brott upptäcks eller förhindras, men det är inte själva syftet med verksamheten. Kontrollverksamheten är i första hand till för att stödja författningsenlig tillämpning av lagstiftningen, oavsett vilket område det är fråga om, och att upptäcka olika avvikelser. Även om gränsdragningen ibland kan framstå som svår har det alltså i andra sammanhang ansetts föra för långt att betrakta all sådan kontrollverksamhet som ett sätt att förebygga brott.¹ Detta gäller även när kontrollverksamheten bedrivs av myndigheter som också har till uppgift att bekämpa brott. Utredningen delar denna uppfattning och vi ansluter oss till slutsatsen att det finns starka skäl att upprätthålla en skiljelinje mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpning. När vi i det

¹ Se SOU 2017:29 s. 198 ff. och prop. 2017/18:232 s. 113.

följande diskuterar frågor om kontroll- och tvångsåtgärder, och inte minst kamerabevakning och behandling av personuppgifter, måste detta därför bäras kvar i minnet.

Gränskontroll och inre utlänningskontroll

Polismyndigheten har enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen ansvar för kontroll av personer enligt EU:s gränskodex. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid sådan kontroll och Migrationsverket får efter överenskommelse hjälpa till vid kontrollen.

Gränskontroll kan ha olika syften. Frågor som rör migration, asyl, medborgarskap och liknande tillhör inte den brottsbekämpande verksamheten. Samtidigt kan gränskontrollen även ha betydelse för brottsbekämpningen, bl.a. av det skälet att vissa personer kan nekas inresa i landet på grund av att det finns risk att de kan komma att begå brott här (se 8 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen). Brotten kan också upptäckas eller förhindras i samband med en gränskontroll. Detta innebär dock inte att gränskontrollen generellt kan anses ha ett brottsbekämpande syfte eller vara ett led i upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Det är, sett till helheten, för ett mycket litet antal personer i den totala resandeströmmen som kontrollen kan få betydelse från brottsbekämpningssynpunkt.

Polismyndigheten ansvarar också för den s.k. inre utlänningskontrollen enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Med det avses kontroll av om personer som redan befinner sig i Sverige har rätt att vistas här. Kustbevakningen ska medverka i sådan kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Den kontrollverksamhet som bedrivs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen syftar till att upprätthålla en efterlevnad av utlänningslagens regelverk och inte i första hand till att hitta den som på ett straffbart sätt bryter mot regelverket och lagföra honom eller henne.

Kontrollerna leder i vissa fall till att myndigheterna kan konstatera att rätt till vistelse föreligger och att skäl för vidare åtgärder därmed saknas. Kontrollerna kan också leda till olika administrativa förfaranden rörande avvisning och utvisning. I vissa fall kan kontrollen leda till en anmälan om brott, t.ex. vid upptäckt av olovlig vistelse i landet eller att någon använder en falsk handling. Att det sist-

nämnda aktualiseras i vissa av fallen, och det faktum att en olovlig vistelse alltid i och för sig är straffbar, innebär dock inte att kontrollverksamheten som sådan har ett brottsbekämpande syfte. När myndigheten vid en kontroll konstaterar att olovlig vistelse föreligger och att skäl att anmäla brott eller inleda en förundersökning föreligger övergår dock kontrollverksamheten till att utgöra brottsbekämpning.

När det kommer till att samla in uppgifter för att exempelvis ta fram profiler som underlag för kontroller i syfte att upptäcka irreguljär migration och bekämpa olovlig vistelse är utredningens uppfattning att detta är något som ligger utanför ramarna för kontrollverksamheten. Ett sådant arbete får i stället anses ligga inom den underrättelseverksamhet som bedrivs inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten. Det är en annan sak att underrättelsetjänsten kan förse kontrollverksamheten med information som kan användas för att genomföra kontroller.

Tullkontroll och brottsbekämpning

Även inom Tullverkets verksamhet kan det vara svårt att avgöra om en arbetsuppgift som Tullverket utför är ett led i det brottsbekämpande arbetet eller utgör tullkontroll. Ett skäl är att det ingår i Tullverkets uppdrag att ingripa mot överträdelser av tullbestämmelser. Sådana överträdelser kan avse både administrativa tullbestämmelser och straffbestämmelser. Båda typerna av bestämmelser kan övervakas av samma tjänsteman. Åtgärderna kan dessutom sammanfalla i både tid och rum, t.ex. när någon stoppas för tullkontroll vid gränspassagen och ertappas med smuggelgods. Lagstiftningen skiljer inte heller alltid tydligt mellan Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och dess övriga verksamhet.

Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete tillämpas på internationellt tullsamarbete som har till syfte att förhindra, upptäcka, utreda eller beivra överträdelser av tullbestämmelser. Med det avses överträdelser av både tullbestämmelser och straffbestämmelser. Lagen omfattar således både brottsbekämpning och kontrollverksamhet.

Ett annat exempel på att det inte finns en helt tydlig gräns mellan kontrollverksamheten och brottsbekämpningen är tullagen (2016:253). Lagen reglerar i allt väsentligt kontroll av administrativa tullbestäm-

melser men innehåller också bestämmelser som syftar till att ta misstänkt narkotika i beslag.

Här kan också nämnas 2 kap. 10 § i Tullverkets brottsdatalag (2018:1694). Enligt bestämmelsen får personuppgifter som lämnas till Tullverket enligt 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen eller 4 kap. 6 § tullagen (2016:253), dvs. s.k. transportörsuppgifter, behandlas för att planera kontroller och välja ut kontrollobjekt för att utföra en uppgift som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Åtgärder som syftar till brottsbekämpning vidtas således inom ramen för tullkontrollen.

13.5 Några avgränsningar

Genom den kartläggning som vi gjort av vilka behov brottsbekämpande myndigheterna ser i gränsnära områden har det framkommit att såväl Polismyndigheten som Tullverket ser ett stort behov av en utökad tillgång till passageraruppgifter som Polismyndigheten får från flygtrafikföretag (PNR-uppgifter, Passenger Name Record) och andra transportföretag, gällande ankommande och avgående flyg och transporter. Behovet av att få tillgång till PNR-uppgifter från färjetrafiken har särskilt lyfts fram. Även behovet av en utökad möjlighet att behandla sådana uppgifter över tid har förts fram. Behoven har redovisats närmare i avsnitt 11.3.

Polismyndigheten och Tullverket har bl.a. framfört att det hade varit av stor nytta om regleringen i 25 § polislagen respektive 4 kap. 6 § tullagen (2016:253) och 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) – beträffande andra transportörer än flygtrafikföretag – hade ändrats så att skyldigheten att lämna passageraruppgifter inte var beroende av en begäran från myndigheten.

De nu redovisade behoven gällande transportörsuppgifter framstår i och för sig som centrala för utredningens frågor och för myndigheternas brottsbekämpande arbete vid landets gränser. Frågan om transportörsuppgifter har dock inte framhållits särskilt i utredningens direktiv och vi har av tidsmässiga skäl inte haft möjlighet att göra

några överväganden i fråga om de framförda behoven i denna del. Det kan dock finnas skäl att göra det i ett annat sammanhang.

Polismyndigheten har vidare framfört att det i fråga om kontrollen av utlänningars vistelserätt finns behov av att få möjlighet att kunna omhänderta och tömma digitala media – såsom exempelvis mobiltelefoner – i syfte att utreda identitet, medborgarskap och brott. Detta behov har framförts även i samband med tidigare lagstiftningsärenden och även i redovisningen av det tidigare regeringsuppdraget om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns. Behovet redovisas i avsnitt 11.3.1. Inte heller denna fråga har framhållits särskilt i våra direktiv.

Återvändandeutredningen konstaterade i sitt betänkande Klarlagd identitet (SOU 2017:93) att det är känt att det förekommer att utlänningar inte bär sina identitetshandlingar på sig, men att de har fotografier av handlingarna i digitala media, som exempelvis i mobiltelefoner. De konstaterade vidare att det även i övrigt är sannolikt att information som finns lagrad i sådana digitala media kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet och medborgarskap. Även frågan om i vilken utsträckning myndigheterna har möjlighet att omhänderta och undersöka elektroniska informationsbärare framstår alltså som relevant för de frågor vi har att behandla. Frågan om undersökning av elektroniska informationsbärare kräver dock, som Återvändandeutredningen också funnit, ingående överväganden bl.a. i fråga om hantering av integritetskänslig information. Ett sådant arbete ryms inte heller inom utredningens uppdrag.

Här kan också nämnas att frågor rörande hanteringen av elektroniska informationsbärare eller digitala media delvis behandlats av Beslagsutredningen, vars förslag bereds inom Regeringskansliet.²

² Se SOU 2017:100 Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov.

14 Gränsnära områden

14.1 Inledning

Utredningens uppdrag är i huvudsak inriktat på polisiära åtgärder i gränsnära områden. Direktiven anger dock inte hur ett gränsnära område definieras. När vi nu går fram med förslag i fråga om utökade befogenheter i gränsnära områden måste området definieras närmare. I det följande redovisar vi utredningens överväganden i fråga om vad som ska utgöra gränsnära områden.

Det kan redan här anmärkas att övervägandena i denna fråga hänger nära samman med vilka befogenheter våra förslag i övrigt omfattar och under vilka förutsättningar dessa är tänkta att kunna utövas. Även i de avsnitt som närmare rör de olika delarna av vårt förslag kommer vi alltså att återkomma till hur åtgärderna förhåller sig till den geografiska avgränsningen.

14.2 Gränsnära område – ett uttryck som inte definieras i gällande rätt

Direktiven anger inte närmare vad som menas med ett gränsnära område och det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet i gällande rätt. Framför allt inom Tullverkets verksamhetsområde förekommer det dock bestämmelser som är geografisk begränsade till att gälla i Sveriges gränsområden.

Således ger tullagen (2016:253) tulltjänstemän rätt att i vissa områden stanna fordon för kontroll. Bestämmelser om detta finns i 4 kap. 11–12 §§ tullagen. Området anges vara följande:

- i trakterna vid Sveriges landgräns mot ett tredjeland,
- i trakterna vid Sveriges kuster,
- i närheten av eller inom en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon, eller
- i närheten av eller inom en hamn, en flygplats eller ett annat område som har trafikförbindelser med ett tredjeland.

I förarbetena till bestämmelsen anges följande:

Med uttrycket ”i trakterna vid” avses följande. Vid Sveriges landgräns mot Norge, som är det enda tredjeland Sverige har landgräns mot, sammanfaller uttrycket med den 15 kilometer breda kontrollzonen längs riksgränsen mot Norge som avses i 3 § 1 förordningen (2002:1054) om gränstullsamarbete med Norge. Vid Sveriges kuster torde uttrycket kunna ges motsvarande innebörd, dvs. som en 15 kilometer bred zon inåt land längs Sveriges kuster.” Vidare ”I närheten av” tullager, hamnar, flygplatser m.m. går inte att definiera lika tydligt. Begreppet används även i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Av propositionen Tullens befogenheter vid den inre gränsen (prop. 1995/96:166 s. 92) framgår att det är fråga om ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt begränsat. Den geografiska begränsningen kan t.ex. innebära att personen i fråga inte får befinna sig längre bort från en flygplats än att det med stor sannolikhet kan antas att personen kommer från flygplatsen.¹

I lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen), som reglerar Tullverkets kontroll vid in- och utförsel av vissa särskilt uppräknade varor vid sådana gränser, finns en liknande bestämmelse i 5 § med följande lydelse: Var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. Sådan anmaning får ges

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §,
2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som av-

¹ Prop. 2015/16:79 s. 186 f.

ses i 3 §, och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

Av den undersökning av andra Schengenländers regelverk som utredningen har gjort har det framkommit att tyska myndigheter har rätt att kontrollera en persons identitet i ett område som sträcker sig upp till 30 km från gränsen mot andra Schengenländer för att förebygga eller hindra olaglig inresa i Tyskland eller för att förebygga vissa särskilt angivna brott.

Enligt den franska straffprocesslagen kan envar bli föremål för identitetskontroll i ett område mellan Frankrikes landgräns till andra Schengenstater och en linje som går 20 km innanför denna gräns, och därutöver på vissa allmänna platser i hamnar, på flygplatser, järnvägsstationer och busstationer öppna för internationell trafik.

En liknande reglering finns även i Nederländerna där kontroll av utlänningar i vissa särskilt angivna syften får ske på flygplatser när flygningar ankommer från Schengenområdet, på tåg under högst 30 minuter efter det att landgränsen mot Belgien eller Tyskland har passerats eller, om tåget ännu inte har nått den andra stationen efter passerandet av gränsen, senast då tåget når den andra stationen efter passerandet av gränsen samt på vägar och vattenvägar inom ett område som sträcker sig 20 km in i landet från landgränsen mot Belgien eller Tyskland.

Som framgått föreslår utredningen ett regelverk som ska gälla i gränsnära områden och som ger vissa brottsbekämpande myndigheter särskilda befogenheter att vidta kontroll- och tvångsåtgärder. Dessa befogenheter innebär i viss utsträckning begränsningar i enskildas grundlagsskyddade fri- och rättigheter, framför allt skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan, men också skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten (2 kap. 6 § regeringsformen). Dessa fri- och rättigheter får förvisso begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Detta medför att behovet av ökade befogenheter måste vägas mot det intrång dessa medför och att det gränsnära området inte bör vara större än vad som kan bedömas vara proportionerligt i det aktuella sammanhanget.

Överväganden som ligger till grund för hur det gränsnära området bör avgränsas måste därför utgå från var Polismyndighetens behov av utökade befogenheter är störst.

14.3 Vad som utgör ett gränsnära område bör bestämmas genom lag

Utredningens bedömning: Eftersom definitionen av ett gränsnära område kommer att avgöra den nya lagens huvudsakliga tillämpningsområde är definitionen också avgörande för i vilken utsträckning utökade befogenheter kan godtas. Definitionen bör därför anges i lag för att möta kraven i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen.

Skälen för bedömningen

Grundläggande bestämmelser om lagar och andra föreskrifter finns i 8 kap. regeringsformen (RF). Kapitlet innehåller bestämmelser om vem som har rätt att anta, ändra eller upphäva lagar och andra föreskrifter och hur sådan makt (normgivningsmakt) fördelas mellan olika aktörer. Bestämmelser om normgivningsmakt finns även i andra delar av RF, exempelvis i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter.

I 8 kap. 1 § RF anges att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller i förordning.

All normgivning som har stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen. Detta anses ge demokratisk legitimitet men innebär också att förfarandet blir offentligt vilket ger möjligheter till kontroll och transparens. Härigenom säkras den lagtekniska kvaliteten. Riksdagens beslutsområde enligt RF kallas ofta det *primära lagområdet*. Riksdagen kan dock delegera delar av området till regeringen. Vissa delar av det primära lagområdet kan dock inte delegeras och kallas därför för det *obligatoriska lagområdet*. Grundlags-

stiftaren har på dessa områden ansett att det är viktigt att det är riksdagen och ingen annan som fattar beslut om rättsreglernas innehåll.²

Av 8 kap. 2 § 2 RF följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

I litteraturen har framförts att när det gäller begreppet skyldigheter torde detta inbegripa förpliktelser att företa eller underlåta vissa handlingar. Vad som avses är ensidigt bestämda förpliktelser som den enskilde inte kan anses frivilligt ha underkastat sig.³

I 2 § erinras också om att även andra bestämmelser i RF uppställer krav på lagform (se nedan om 2 kap. 20 § RF).

I RF finns också bestämmelser rörande riksdagens möjligheter att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter (se 8 kap. 3 och 5 §§).

I de fall riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 10 §). Riksdagen kan dock inte delegera direkt till en förvaltningsmyndighet.

Det skydd som finns i 2 kap. RF mot kroppsvsitation, husrannsakan och liknande intrång, liksom mot sådant intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF) får endast begränsas i den utsträckning som anges i 2 kap. 21–24 §§ och endast genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF).

I 2 kap. 20 § andra stycket anges att de nu nämnda fri- och rättigheterna efter bemyndigande i lag endast får begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall. I dessa delegeringsfall är även subdelegation, dvs. medgivande från riksdagen att låta regeringen bemyndiga en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet möjlig.⁴

Att bestämmelser rörande förutsättningarna för att använda tvångsmedel faller inom det obligatoriska lagområdet är givetvis helt klart. En fråga för utredningen har däremot varit om man kan bemyndiga

² Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar (2019, version 4, JUNO), Studentlitteratur, s.186.

³ Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 8 kap. 2 §, Lexino 2021-01-01 (JUNO).

⁴ Holmberg m.fl., Grundlagarna (1 jan. 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 20 § RF, jfr även prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 152.

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om *var* bestämmelser om t.ex. tvångsmedel eller kamerabevakning ska gälla. Alltså – kan frågan om vad som utgör ett gränsnära område lämnas åt regeringen eller t.ex. Polismyndigheten att närmare bestämma på lägre författningsnivå?

Det skulle möjligen med hänvisning till 2 kap. 20 § andra stycket RF kunna sägas att eftersom det inte klart framgår där är det inte möjligt. Men, man skulle också kunna fundera över om bestämmelser om var på Sveriges territorium vissa inskränkningar i friheterna får göras i sig verkligen ska anses begränsa friheterna på ett sådant sätt att regleringen måste finnas i lag.

I den mån geografiska begränsningar i dag finns i fråga om förutsättningarna att tillämpa tvångsmedel anges dessa ofta i lag, se t.ex. 27 § andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller 5–7 §§ inregränslagen. I andra fall anges endast en yttre ram för en sådan begränsning, se t.ex. 2 § i lagen (1959:590) om gränstullsarbete med annan stat.

Här kan kort påminnas om artikel 8 i Europakonventionen som ger var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Flera straffprocessuella åtgärder är sådana att de kan anses inkräkta på dessa rättigheter, t.ex. husrannsakan.

Av artikel 8 följer ett krav på laglighet vid inskränkningar i dessa rättigheter. Kravet innebär att inskränkningar endast får göras med stöd i lag, men också att lagen måste uppfylla rimliga anspråk på rätts-säkerhet. Lagen måste ge skydd mot godtycke samt vara tillgänglig för allmänheten och tillräckligt preciserad för att inskränkningarna i rimlig utsträckning ska kunna förutses.

En aspekt av detta krav på tillgänglighet och precision kan vara frågan om på vilka platser en viss befogenhet kan utövas och hur tydligt detta framgår av lagstiftningen, jfr här exempelvis Europadomstolens avgörande i målet Gillan och Quinton mot Förenade kungariket där frågan berörs.⁵ Domstolen uttalar i avgörandet som en allmän utgångspunkt:

“The level of precision required of domestic legislation – which cannot in any case provide for every eventuality – depends to a considerable degree on the content of the instrument in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed.”

⁵ Gillan och Quinton mot Förenade kungariket, dom 12.1. 2010.

Alltså, de krav på precision som kan ställas på lagstiftningen måste ses i relation till befogenheternas karaktär, befogenheternas omfattning samt hur många och vilka individer bestämmelserna träffar.

Som framgår av redovisningen ovan är möjligheterna att bemyndiga regeringen eller myndigheter att meddela föreskrifter om tvångsmedelsanvändning snävt. Det utrymme som finns tycks förutsätta att man anser att frågan om var befogenheterna ska få tillämpas i sig inte utgör en rättighetsbegränsning som måste ha stöd i lag. Man skulle då kunna argumentera för att även om ingen geografisk begränsning anges i en sådan lag framgår förutsättningarna för tillämpningen av tvångsmedlen där och kraven på lagform i RF skulle då vara uppfyllda.

Om lagstiftaren bedömer att det är oproportionerligt att låta Polismyndigheten utöva vissa befogenheter på hela territoriet bör lagstiftaren enligt utredningens uppfattning i den mån det är möjligt dock redan genom lag föreskriva en geografisk begränsning. Det kan vara fråga om allt ifrån en begränsning i form av en yttre ram för det aktuella geografiska området till angivande av specifika platser. Den angivna begränsningen utgör då en central förutsättning för att införandet av de nya befogenheterna ska vara godtagbart och inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett införandet.

Geografiska begränsningar för var befogenheterna ska få tillämpas bör alltså i sådana fall enligt vår uppfattning anges i lag. Om så inte sker lämnar lagstiftaren i praktiken proportionalitetsbedömningen åt någon annan och lagen kan då få ett vidare tillämpningsområde än vad lagstiftaren sett framför sig och ansett vara proportionerligt.

Eftersom definitionen av ett gränsnära område kommer att avgöra den nya lagens huvudsakliga tillämpningsområde är definitionen också avgörande för i vilken utsträckning utökade befogenheter kan godtas. Definitionen bör därför, mot bakgrund av det som sagts ovan, anges i lag.

14.4 Utgångspunkter för definitionen

Utredningens bedömning: Regleringen av gränsnära områden bör i första hand ta sikte på de mer centrala platserna för gränspassage vid såväl yttre som inre gräns. Det är vid dessa platser som behovet av utökade befogenheter för att bekämpa gränsöverskridande brottslig verksamhet och kontrollera att regler om vistelse rätt följs och upprätthålls får bedömas vara störst. Vidare är dessa platser sådana att personer kan förvänta sig kontroller i större utsträckning där än annars.

Skälen för bedömningen

Utredningen har under kartläggningen valt att inte särskilt definiera begreppet gränsnära områden för att inte några behov eller centrala platser redan i det skedet skulle falla utanför definitionen och därmed inte omfattas av undersökningen. I stället efterfrågades vilka behov som ansågs föreligga i gränsnära områden mer allmänt och om behoven såg lika ut i alla gränsnära områden eller om de på något sätt skiljde sig åt mellan olika platser.

Polismyndigheten framförde i sina svar att myndighetens behov av utökade befogenheter ser lika ut oavsett var man tittar geografiskt. Däremot framhöll Polismyndigheten att förutsättningarna kan se mycket olika ut från plats till plats med hänsyn till faktorer som geografi, folktäthet, polistäthet osv. Polismyndigheten konstaterade att utökade befogenheter därför också kunde förväntas medföra olika typer av vinster och ha olika stor påverkan på olika platser. På platser där det redan i dag bedrivs verksamhet i stor utsträckning och där det i större utsträckning förekommer myndighetsgemensamma insatser kan utökade befogenheter leda till resursbesparingar. I områden med låg polistäthet och avsaknad av myndighetsgemensam verksamhet kan det i stället leda till helt nya möjligheter att genomföra kontroller och ingripanden.

Det har också under arbetets gång, i de diskussioner som förts med utredningens experter, framkommit att det är svårt att i alla lägen på förhand tala om på vilka geografiska platser behoven av ökade befogenheter föreligger. Detta gäller både i fråga om brottsbekämpande verksamhet som i verksamhet som syftar till att kontrollera utlän-

ningars vistelserätt. Osäkerheten har angetts bero på att platserna som är av intresse kan skifta och att framför allt mer organiserad kriminalitet erfarenhetsmässigt visat sig vara mycket anpassningsbar i fråga om exempelvis rörelsemönster, rutter och modus och ofta ändrar mönster i förhållande till hur de brottsbekämpande myndigheterna utformar sin verksamhet. Polismyndigheten har även lyft fram att det inte alltid är på förhand känt var en viss brottslig verksamhet förekommer och att ett stort behov hos Polismyndigheten är att få ökade möjligheter att samla in kunskap om företeelser som ännu inte är kända för myndigheten. Utredningen har förståelse för att det kan förhålla sig på detta sätt.

Av de rapporter och den statistik som utredningen tagit del av och redovisat i avsnitt 12 framträder dock en bild av att vissa platser tycks vara betydligt mer belastade av kriminella flöden än andra, däribland flera platser i södra Sverige (särskilt Öresundsbron), Arlanda och vissa hamnar med färjetrafik mot Baltikum och Polen.

Av erfarenheterna av de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns kan man också se att samma sak gäller sekundära rörelser och inflödet av personer som inte har rätt att vistas i landet. Behovet av sådana kontroller har bedömts vara som störst på i huvudsak samma platser allt sedan kontrollerna först infördes 2015. Det är även här huvudsakligen fråga om större flygplatser och hamnar samt Öresundsbron⁶ (se avsnitt 12.7).

Polismyndigheten har framhållit att skälet till att rapporter och statistik främst pekar mot ett antal platser av mer central karaktär är att det är på sådana platser som det i dag finns myndighetsnärvaro och kontrollverksamhet av olika slag. Att statistiken bekräftar att dessa platser är av intresse för fortsatt närvaro kan enligt Polismyndigheten därmed inte tolkas som att behovet inte föreligger även på andra platser. Detta är givetvis ett viktigt påpekande och det går inte att få någon klar bild över hur mörkertalet ser ut när det kommer till vare sig gränsöverskridande brottslig verksamhet av olika slag eller sekundära rörelser av migranter eller annan olovlig inresa från Schengenområdet.

⁶ Region Väst: Göteborgs hamnar, Halmstad hamn och Landvetter flygplats.

Region Syd: Öresundsbron, Hyllie tågstation, Svågertorp station, Helsingborgs hamn, Malmö hamn, Trelleborgs hamn, Ystad hamn, Karlshamn hamn, Karlskrona hamn och Malmö Airport.

Region Mitt: Västerås flygplats.

Region Öst: Skavsta flygplats.

Region Stockholm: Arlanda flygplats, Bromma flygplats och hamnarna i Stockholms län.

Trots att det alltså förhåller sig så att det som kan visas endast är det redan kända är det utredningens uppfattning att det är i de stora flödena av resenärer och gods som även de kriminella förflyttningarna och de sekundära migrantflödena huvudsakligen sker och kommer att ske och att dessa flöden av naturliga skäl är centrerade till vissa platser där logistiken för sådana rörelser och sådan trafik finns.

Polismyndigheten har också för egen del framfört att vissa platser, exempelvis gränsövergångar, utgör s.k. kanalisering terräng, i betydelsen att de utgör områden eller platser som på grund av sin geografiska profil eller funktion och utformning tvingar aktörer till att passera dem för att uppnå sitt syfte (se avsnitt 11.3.1).

Med beaktande av vad som nu sagts framstår behovet av att införa en gränsnära zon som sträcker sig längs med hela Sveriges gräns och ett antal kilometer in i landet, där särskilda kontroll- och tvångsbefogenheter ska gälla, inte som så stort att en sådan ordning skulle kunna anses proportionerlig. Det finns därför inte grund för att införa en sådan reglering. Dessutom är många platser längs med Sveriges gräns tätbebyggda områden och att låta en sådan zon som huvudregel sträcka sig in i sådana områden skulle föra för långt och utgöra en allt för stor inskränkning av människors fri- och rättigheter.

En utgångspunkt för våra förslag i det följande har vidare varit att bevakning, kontroller och ingripanden i första hand ska riktas mot flödet av personer och fordon som är på väg att resa in i eller ut ur landet. Det är i dessa flöden som exempelvis smuggling sker eller stöldgods som är på väg att lämna landet kan hittas. Ju längre ifrån själva gränsen eller gränsövergången man befinner sig, desto svårare är det att knyta en person eller ett fordon till en gränspassage.

Utgångspunkten när de gränsnära områdena ska definieras har mot denna bakgrund varit att i första hand endast omfatta de centrala infarterna till Sverige: internationella flygplatser och hamnar, Öresundsbron och liknande platser samt vägar till och från utlandet. Frågan är hur dessa platser närmare ska definieras.

En viktig del i uppdraget, så som vi uppfattat det, är att lämna förslag på polisiära åtgärder som kan fungera som kompensatoriska åtgärder i förhållande till de avskaffade gränskontrollerna vid inre gräns inom Schengenområdet.

Den nya lagens tillämpningsområde kan därför inte utgå från de gränsövergångsställen som enligt gränskodexen finns i dag. Dessa tar sikte endast på gränsövergångar vid yttre gräns och omfattar därmed

inte några platser vid Sveriges gräns mot Norge, Danmark eller Finland och omfattar därutöver en större mängd mindre hamnar som, enligt bedömningar som redovisas nedan, bör falla utanför den nya lagens tillämpningsområde.

Ett sätt att avgränsa lagens geografiska tillämpningsområde skulle dock kunna vara att i lagen på motsvarande sätt ange de exakta platserna genom angivande av namn på platsen och därutöver närmare föreskriva exempelvis hur många kilometer omkring platsen lagen var tillämplig. En sådan reglering framstår dock både som alldeles för detaljerad och för stelbent och riskerar att snabbt bli irrelevant, i vart fall i delar, när t.ex. någon internationell trafik ändrar rutt och i stället börjar gå till och från en annan destination.

Vi föreslår i stället att tillämpningsområdet avgränsas genom att det i lagen definieras vilken typ av platser som ska anses utgöra gränsnära områden. De platser det är fråga om är alltså vissa typer av hamnar, flygplatser, brofästen, tågstationer och vägar i anslutning till gränsövergångar.

De områden som vi avser ska omfattas av lagens tillämpningsområde har inte endast det gemensamt att de alla utgör platser där gränsövergång kan ske. De utgör också huvudsakligen områden av en speciell karaktär i det avseendet att personer som befinner sig i sådana områden i samband med resa redan i dag har anledning att förvänta sig att kunna bli föremål för olika former av kontroller.

På flygplatser sker ingående säkerhetskontroller och kontroller av resehandlingar. Vid yttre gränser (och i dagsläget även inre) sker gränskontroller som innefattar både kontroll av resehandlingar, kontroll av identitet och slagningar i olika register. Kontrollen kan då även omfatta genomsökning av bagage och till och med fordon. Resenärer har också anledning att förvänta sig att bli föremål för tullkontroll.

Därutöver är det inte ovanligt att gränsövergångar och platser i närheten av sådana övervakas elektroniskt, t.ex. genom kameraövervakning. En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden är mot den bakgrunden att inskränkningar som sker i enskildas rörelsefrihet, kroppsliga integritet eller privatliv i sådana områden allmänt får anses vara mindre kännbara än om de skulle ske på många andra platser i landet.

14.5 Samma tillämpningsområden för alla befogenheter

Utredningens bedömning: Den nya lagen ska ange vilka områden som enligt lagen definieras som gränsnära områden. Dessa områden ska bestämma lagens huvudsakliga tillämpningsområde. Lagen ska föreskriva ett gemensamt tillämpningsområde för de nya befogenheterna. Från detta görs endast ett undantag gällande kamerabevakning.

Skälen för utredningens bedömning

Den nya lagen kommer som framgått att beröra tre olika typer av befogenheter: utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och att behandla vissa uppgifter som samlats in genom kamerabevakning (se avsnitt 15.5 och 17.3), utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana kontroller (se avsnitt 19.4) och utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte (se avsnitt 20.5).

I fråga om dessa tre områden gör sig delvis olika hänsyn i fråga om enskildas integritet och inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter gällande. När det gäller kamerabevakning kan så vara fallet även vid olika typer av bevakning eller olika typer av behandling av insamlat material. Exempelvis är kamerabevakning genom vilken en hel videostream samlas in allmänt sett av känsligare natur än kamerabevakning genom vilken endast fordons registreringsnummer samlas in (s.k. ANPR-teknik, Automatic Number Plate Recognition).

Ett sätt att hantera denna problematik är att göra tillämpningsområdet för den nya lagen snävt så att samtliga befogenheter med råge kan godtas inom det angivna området. Ett sådant regelverk kan dock riskera att begränsa myndigheterna i onödigt stor utsträckning och kan därutöver riskera att bli stelbent. Om ett större antal platser där gränsen kan passeras helt skulle falla utanför tillämpningsområdet skulle det också öppna upp för kriminella aktörer att välja dessa alternativa vägar in i landet. Detta är givetvis alltid möjligt så länge inte hela gränssträckan omfattas av det nya regelverket, men risken bör minimeras i möjligaste mån.

Ett system av det här slaget skulle också behöva kompletteras med en ”ventil”, dvs. en möjlighet att utvidga lagens tillämpningsområde till andra platser där det av särskilda skäl anses föreligga ett behov av de befogenheter som lagen ger. Ju snävare det huvudsakliga området definieras, desto oftare skulle behovet av att tillämpa en sådan ventil sannolikt uppstå. En för snäv definition skulle således skapa ett system som inte framstår som vare sig särskilt ändamålsenligt eller effektivt och riskerar att skapa stor osäkerhet kring var den nya lagen gäller vid varje givet tillfälle.

Ett annat sätt skulle vara att skapa ett delat system, där möjligheten till kontroll- och tvångsåtgärder av mer ingripande natur var begränsade till endast vissa platser eller områden, medan andra befogenheter kunde ges ett vidare tillämpningsområde. Något som särskilt övervägts är om de bestämmelser, eller delar av dessa, som vi föreslår och som gäller kamerabevakning skulle ges särskilda tillämpningsområden.

Om lagen delas upp i allt för många olika tillämpningsområden riskerar den dock att bli svåröverskådlig och svårtillämpad i den operativa verksamheten. Tullverket har lyft fram att de redan arbetar med ett antal olika geografiska områden där olika regelverk gäller och att sådana regelverk försvårar för tjänstemännen på fältet. Sådana farhågor har också lyfts fram från både Polismyndigheten och Kustbevakningen.

Ett annat problem med flera olika tillämpningsområden inom lagen är att de olika delarna delvis är tänkta att fungera som ett system. Kamerabevakningen är exempelvis tänkt att kunna fungera som ett signalsystem för ingripanden och kontroller. Möjligheten till kamerabevakning blir därmed inte fullt ut lika effektiv om ingripanden och kontroller inte får utföras på platsen för bevakningen. På samma sätt blir arbetet med ingripanden och kontroller inte lika effektivt om det inte bedrivs kamerabevakning på platsen.

Det sagda betyder givetvis inte att det ena blir helt verkningslöst utan det andra. Ingripanden kan givetvis grundas på information från andra källor och kameror kan användas även i andra syften, t.ex. kan de förväntas ha en preventiv effekt, insamlade uppgifter kan användas som bevisning i eventuella brottsutredningar och materialet kan användas i underrättelsearbete. Systemet skulle emellertid riskera att bli betydligt mindre effektivt. Som exempel kan ges den situationen att kamerabevakning skulle ske i områden där ingripanden eller kontroller enligt den nya lagen som huvudregel inte var tillåtna. Om det insam-

lade kameramaterialet gav skäl för bedömningen att sådana befogenheter hade behövts på en viss plats hade kamerabevakningen blivit mindre effektiv om myndigheterna i alla lägen var hänvisade enbart till de möjligheter de förfogar över redan i dag. Den nya lagen hade enligt vår uppfattning i ett sådant läge i stället behövt innehålla en bestämmelse som möjliggjorde aktivering av kontroll- och tvångsåtgärderna genom ett särskilt beslut. Inte heller ett sådant system framstår som särskilt effektivt och riskerar även det att skapa osäkerhet kring lagens tillämpningsområde.

Den osäkerhet rörande lagens tillämpningsområde som beskrivits gäller såväl i förhållande till de tjänstemän som ska tillämpa lagen och utöva befogenheterna som de enskilda individer som kan bli föremål för bevakning, ingripanden och kontroller. Lagen blir helt enkelt mindre förutsebar för alla.

För många tillämpningsområden, ventiler och beslutssteg riskerar alltså att göra lagstiftningen komplicerad och svårtillämpad. En strävan som utredningen har är att det förslag som lämnas ska bidra till att skapa ett rättssäkert men också ett effektivt system. För båda dessa förutsättningar är det en fördel om systemet är så tydligt och enkelt som är möjligt med beaktande av såväl myndigheternas behov som enskildas integritetsintressen. Utredningen har landat i att det mest ändamålsenliga är att föreskriva ett gemensamt tillämpningsområde för de nya befogenheter som anges i lagen. Från detta görs dock ett undantag gällande kamerabevakning. De närmare skälen för detta redovisas i avsnitt 15.5.2. Det skapas också en möjlighet att utsträcka området genom en ”ventil”, se avsnitt 14.7.

14.6 Den närmare definitionen

Utredningens förslag: Med gränsnära område ska i den nya lagen avses

- flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,
- hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,
- gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar,

- broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser,
- tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer, och
- platser som omfattas av en föreskrift enligt en ventilbestämelse i lagen.

Skälen för förslaget

Definitionen bör bygga på platstyper

Som vi konstaterat ovan ska definitionen av begreppet gränsnära område i första hand utgå från de huvudsakliga infarterna i landet. Vad som förenar samtliga dessa platser är att de alla utgör platser där gränspassage kan ske, dvs. att de på ett eller annat sätt har trafik direkt mot utlandet.

Som vi tidigare konstaterat skulle en förteckning över exakta platser för lagens tillämpning leda till en alltför stelbent reglering. Vår bedömning är dock att lagens tillämpningsområde måste vara geografiskt begränsat och, främst av proportionalitetsskäl, inte kan omfatta hela landets gräns. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet avgränsas genom att det i lagen definieras vilken typ av platser som ska anses utgöra gränsnära områden enligt den föreslagna regleringen. De platser det är fråga om är vissa hamnar, flygplatser, brofästen, tågstationer och vägar i anslutning till gränsövergångar.

Flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser

Att flygplatser med internationell trafik bör omfattas av lagens definition framstår i det närmaste som självklart. Det är också på bl.a. sådana platser Polismyndigheten har bedömt att det finns behov av återinförda gränskontroller vid inre gräns.

De flygplatser som ska utgöra gränsnära områden ska vara sådana där två i lagen angivna kriterier är uppfyllda. Det ska på flygplatsen förekomma *trafik mot utlandet*. Det borde i de flesta fall inte leda till några svårigheter att bedöma när detta är fallet.

Vidare ska det vara fråga om *kommersiell trafik*, alltså trafik som bedrivs affärsmässigt. Skälet till denna begränsning är att det inte framstår som proportionerligt att som huvudregel göra lagens bestämmelser om tvångs- och kontrollåtgärder tillämpliga på platser där det endast sporadiskt förekommer trafik från utlandet med enskilda utländska flygplan.

Hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar

Även när det kommer till större hamnar med trafik mot utlandet är det i det närmaste självklart att dessa ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Även på sådana platser har Polismyndigheten bedömt att det finns behov av återinförda gränskontroller vid inre gräns. Vidare framgår av de rapporter som redovisats i kartläggningen att den internationella organiserade tillgreppsbrottligheten i stor utsträckning rör sig över gränserna med fordon via färja, bl.a. mot Baltikum eller Polen, när stöldgods ska transporteras ut ur landet. Resultaten av det myndighetsgemensamma arbetet mot den organiserade tillgreppsbrottligheten, bl.a. TKP-samverkan (Tull, Kust, Polis), visar också att kontroller i vissa hamnar har varit effektivt och gett resultat i form av exempelvis beslag av misstänkt stöldgods.

Vad gäller hamnar kan inledningsvis konstateras att det i Sverige finns ett stort antal hamnar av olika slag och med olika typer av trafik. Någon fulltäckande överblick över mängden och typen av hamnar har utredningen inte haft möjlighet att skaffa sig.

Viss ledning i fråga om vilka hamnar som huvudsakligen används vid gränspassage kan man dock få genom att studera Polismyndighetens föreskrifter om gränsövergångsställen (PMFS 2015:5, FAP 272-2). Föreskriften är beslutad med stöd av 8 kap. 13 § 5 utlänningsförordningen (2006:97) och anger var det ska finnas gränsövergångsställen enligt gränskodexen. Den tar därmed uteslutande sikte på passager över yttre gräns. Föreskriften innehåller en förteckning över orter eller platser med gränsövergångsställen. Såvitt gäller fartyg är förteckningen uppdelad i gränsövergångsställen för handels- och passagerarfartyg, fiskefartyg och fritidsfartyg. I den förstnämnda kategorin finns 53 orter eller platser angivna, men ett flertal av dessa omfattar flera hamnar. För fiskefartyg anges elva platser och för fritidsfartyg är antalet 40.

Det framgår av föreskriften att flera av hamnarna har trafik av flera slag. Således har flera hamnar både trafik med handelsfartyg och kryssningsfartyg, men i flera fall också fiske- eller fritidsfartyg. En hamn eller en ort kan således återkomma i flera kategorier i förteckningen.

Det kan här också nämnas att det av statistik från Trafikanalys – myndigheten som bl.a. ansvarar för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet – framgår att det är främst ett tiotal hamnar som står för över 90 procent av passagerartrafiken.⁷

Hamnområden kan i flera fall vara av en något annan karaktär än t.ex. en flygplats. Så är möjligen inte fallet om det är fråga om en något större hamn avsedd i huvudsak för kryssningsfartyg eller större passagerarfärjor eller en hamn avsedd endast för godshantering. Däremot är hamnar för fritidsfartyg ofta platser där personer befinner sig av andra skäl än för att resa och utgör inte sällan platser för rekreation med stränder, restauranger, strandpromenader och liknande. Samma sak kan i viss mån gälla för i vart fall mindre fiskehamnar. Sådana platser är till sin natur mer känsliga ur integritetssynpunkt när det kommer till frågor om exempelvis kamerabevakning. De utgör i regel inte heller sådana platser där människor allmänt sett räknar med att bli föremål för kontroller eller ingripanden från myndigheter.

Polismyndigheten, och även Tullverket, har framfört att det förekommer illegala flöden även i mindre hamnar och att det finns behov av att kunna bevaka även sådana platser för att kunna fånga dessa flöden. Utredningen ifrågasätter inte att det kan förhålla sig så, men det saknas underlag för att säga att behovet i mindre hamnar är kontinuerligt på det sätt som får anses gälla för större hamnar med regelbunden gods- och passagerartrafik.

Det finns således flera skäl till att begränsa den typ av hamnar som ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta har vi valt att göra genom att låta definitionen endast omfatta hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik. Därmed avses trafik med handels- och passagerarfartyg som används i en affärsmässig verksamhet där gods eller passagerare transporteras. Innebörden av denna avgränsning är att de i lagen medgivna befogenheterna inte får utövas i hamnar för fritidsfartyg och fiskeriverksamhet utan denna rätt är begränsad

⁷ Se statistiktabell Sjötrafik 2019, tabell 1, Trafikanalys. Hamnarna anges vara Stockholm, Helsingborg, Ystad, Visby, Trelleborg, Nynäshamn, Göteborg, Strömstad, Kapellskär och Grisslehamn, www.trafa.se/sjofart/sjotrafik/. Hämtat 2021-03-31.

till de hamnar där internationell passagerar- och godstrafik förekommer. I de fall det förekommer trafik av flera slag i ett och samma hamnområde får befogenheterna endast utövas i de delar av området där trafik av det sistnämnda slaget förekommer.

Eftersom begreppet handels- och passagerarfartyg även förekommer i den ovan nämnda föreskriften rörande gränsövergångsställen är det viktigt att poängtera att det inte är innehållet i den föreskriften som avgör vilka hamnar som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Vissa hamnar som omfattas kan sannolikt förekomma även i förteckningen i föreskriften men den nya lagen är avsedd att vara tillämplig även vid hamnar med enbart Schengenintern trafik.

De områden som ska omfattas av denna definition ska vidare, på samma sätt som gäller för flygplatser, vara områden där det förekommer *trafik mot utlandet*.

Gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar

Sverige har riksgräns på land mot Norge och mot Finland. Riksgränsen på land mellan Sverige och Norge går från Idefjordens västra strand i Bohuslän upp till Treriksröset. Denna gräns är sammanlagt 1 619 km lång och går genom mycket skiftande landskapstyper. Riksgränsen på land mellan Sverige och Finland går från Treriksröset ner till Haparanda och ut genom Haparanda skärgård samt en kort sträcka på ön Märket i Ålands hav. Denna gräns är sammanlagt ca 586 km lång och följer huvudsakligen djupfårorna i Könkämäälven, Muonioälven och Torneälven.⁸ Längs med nu nämnda landgränser går ett stort antal vägar av varierande storlek och vägtyp vilka utgör in- och utfartsleder till och från Sverige.

Eftersom landgränsen går mot andra Schengenstater förekommer som huvudregel inte några gränskontroller vid dessa gränser. Det finns inte heller några gränsövergångsställen enligt gränskodexen i anslutning till landgränsen. Däremot har Tullverket ett antal fasta tullstationer, bl.a. i Haparanda, Tärnaby, Storlien, Idre, Eda och Hån. Vid tullstationen i Haparanda bedrivs också fast kamerabevakning. Tullverket har också enligt vad som tidigare anförts rätt att bedriva kon-

⁸ Sveriges riksgränser, Lantmäteriet www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/sveriges-riksgranser/. Hämtat 2021-04-01.

trollverksamhet med stöd av inregränslagen i anslutning till gränspassager längs med landgränsen.

Av Tullverkets beslagsstatistik framgår vidare att de flöden i vilka vapen och narkotika smugglas bedöms utgöras av resandeflödet i personbil och buss samt i det tunga flödet, bl.a. i lastbilar, via färja men också via fasta förbindelser (se avsnitt 12.3 och 12.4). Även de som sysslar med människohandel använder enligt de rapporter vi tagit del av i kartläggningen inte sällan bil och buss för att transportera offren till Sverige (se avsnitt 12.5).

De fasta vägförbindelserna är mot denna bakgrund inte utan intresse när det ska slås fast vad som ska utgöra gränsnära områden i den nya lagens bemärkelse. Det har också framförts farhågor om att om inte alla gränsövergångar i vägnätet omfattas av lagens tillämpningsområde så kommer de kriminella aktörerna anpassa sig, ändra rörelsemönster och förflytta transporter från de större passager som kanske i dag huvudsakligen används till andra mindre vägar som passerar gränsen.

Eftersom det längs med Sveriges landgräns mot Norge och Finland löper ett mycket stort antal vägar av olika storlek måste det dock noga övervägas i vilken utsträckning dessa ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Ett minimalalternativ skulle vara att låta endast området i närheten av gränsövergångar vid de största vägarna utgöra gränsnära områden. Detta skulle exempelvis kunna uttryckas som *en gränsövergång som utgörs av en Europaväg mot utlandet*.

När vi övervägt sådana alternativ har det dock snabbt stått klart att en sådan avgränsning skulle göra regelverket tandlöst och medföra olyckliga konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Som exempel kan anföras situationen att en viss europaväg skulle kamera-bevakas och kontrolleras genom annan myndighetsnärvaro. Vid denna europaväg skulle myndigheterna ha ett antal befogenheter enligt den nya lagen. Personer som passerar denna plats skulle under vissa förutsättningar kunna bli föremål för olika kontroller och ingripanden, t.ex. kroppsvisitation eller en inre utlänningskontroll.

Endast en kortare bit ifrån europavägen går en mindre väg. Denna väg skulle inte omfattas av lagens tillämpningsområde om den inte ligger så nära att den kan anses utgöra en del av området i närheten av europavägen. På denna väg skulle myndigheterna inte ha samma befogenheter. Det är lätt att i den situationen se att sådana personer som vill undvika kontroll skulle välja den väg som inte är en europaväg.

En sådan avgränsning framstår alltså som mycket olycklig och bör i möjligaste mån undvikas.

Denna argumentation kan föras gällande samtliga vägar och givetvis även gällande andra platser. Det finns alltid ett alternativ sätt att ta sig fram om man så önskar, särskilt om man önskar undgå myndigheternas kontroll. Det enda sättet att helt undvika en sådan effekt är att göra regleringen heltäckande. Som vi redan konstaterat i det föregående är det emellertid inte en godtagbar lösning ur proportionalitetssynpunkt.

Polismyndigheten har också framfört att om avgränsningen gällande vägar är för begränsad måste den, för att regelverket inte ska bli verkningslöst, åtföljas av en möjlighet att under vissa förutsättningar utvidga tillämpningsområdet; en möjlighet som omedelbart skulle behöva utnyttjas beträffande ett flertal platser. Inte heller en sådan lagstiftning framstår som ändamålsenlig.

Flera platser i det allmänna vägnätet utgör större gränspassager som bevakas av i vart fall Tullverket mer eller mindre kontinuerligt. Som exempel kan ges de ovan nämnda tullstationerna. Långt ifrån alla platser där en väg passerar gränsen till Norge eller Finland utgör dock sådana platser. Vid vissa gränsövergångar finns märkning genom skyltar eller gränsrösen, men på andra platser saknas sådan märkning. Många vägar är mindre och gränsen kan i vissa fall sannolikt passeras relativt obemärkt.

Sådana mindre vägar som nu beskrivits skiljer sig alltså i sin karaktär märkbart från exempelvis flygplatser, hamnar och större brofästen. På samma sätt som vi resonerat kring mindre hamnar skulle det rörande dessa platser kunna sägas att de till sin natur inte utgör sådana platser där människor allmänt sett räknar med att bli föremål för kontroller eller ingripanden från myndigheter. De kan vidare ligga i närheten av bostadsområden eller andra liknande platser som gör att de även ur den aspekten är mer integritetskänsliga till sin natur. När det gäller vägnätet finner utredningen dock skäl att göra en i viss mån annan bedömning än när det gäller hamnar.

Vägnätet är till för fordonstrafik och vägarna utgör inte på samma sätt som exempelvis småbåtshamnar platser för rekreation. Överhuvudtaget utgör inte vägarna platser där människor uppehåller sig i någon större utsträckning utan platser där människor passerar kortvarigt med ett fordon. Den som framför ett fordon har alltid att räkna med att bli föremål för trafikkontroller av olika slag, t.ex. hastighets-

kontroller (även genom automatisk hastighetsövervakning), körkortskontroller eller nykterhetskontroller. Vidare har enskilda, som framgått ovan, alltid att räkna med att bli föremål för tullkontroll när de passerar en gräns in till Sverige, även om detta sker på en mindre väg. Enligt vår uppfattning gör sig därmed inte samma integritetsintressen gällande för trafik på vägnätet som det kan göra för hamnar för fritidsfartyg, allmänna torg eller liknande.

Sett till de ovan redovisade problem som en snäv avgränsning skulle kunna föra med sig, och det behov som framför allt Polismyndigheten i ljuset av detta har lyft fram av att en större mängd vägar omfattas av lagens tillämpningsområde, kan vi inte se att de integritetsvinster som en snäv definition här skulle medföra är tillräckligt stora. Det kan här särskilt framhållas att utredningens uppdrag inte endast är att införa lagändringar för att kompensera för en avskaffad gränskontroll vid inre gräns utan i ett bredare perspektiv tar sikte på bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet. I det avseendet kan även bevakning eller kartläggning av enstaka rörelser vara av intresse och insamling av sådana uppgifter t.ex. visa sig betydelsefulla vid utredning om brott och leda till viktiga nya upptäckter.

Lagen bör därför göras tillämplig över vägnätet i stort vid platser där vägen korsar Sveriges gräns. Lagen bör dock i huvudsak vara tillämplig på allmänna vägar och inte på enskilda vägar eller mindre leder, t.ex. skoterleder, i den mån sådana går över en gräns. Lagen bör alltså kunna tillämpas vid alla gränsövergångar som utgörs av en allmän väg till utlandet.

Det kan här särskilt framhållas att det med en sådan här lösning, trots att det inte skulle föreligga några rättsliga hinder för det, inte heller kan förväntas att samtliga gränsövergångar som utgör allmän väg skulle komma att vare sig kamerabevakas eller bli föremål för polisiär närvaro på någon mer kontinuerlig basis. För detta finns inget behov och knappast heller tillräckliga polisiära resurser.

De platser där insatser kommer att göras kommer sannolikt i stället väljas ut på grundval av underrättelser eller annan information som myndigheterna har tillgång till och som ger skäl för en intensifierad kontrollverksamhet, antingen på mer fast basis eller tillfälligt. Enligt vad som framgår av senare avsnitt där vi redogör för vilka befogenheter lagen ska medge är det inte heller fråga om att tillåta några systematiska kontroller av trafik som passerar Schengeninterna gränser. Det kommer därför inte att framstå som särskilt effektivt för myn-

digheterna att ha närvaro på platser utan att sådan information föreligger.

Broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser

På samma sätt som kartläggningen visar att vissa hamnar utgör centrala platser för förekomsten av gränsöverskridande brottslig verksamhet och irreguljär migration visar den att även Öresundsbron utgör en sådan plats. Polismyndigheten och Tullverket har också framfört att Svinesundsbron är en plats av stort intresse för myndigheternas verksamhet. Utredningen har inte haft skäl att ifrågasätta detta. Denna typ av förbindelser utgör inte sällan centrala trafikleder och faller dessutom i flera fall in under föregående punkt gällande gränsövergångar som utgörs av allmän väg. Vad gäller Öresundsbron förhåller det sig dock på ett annat sätt.

Motorvägen över Öresund, dvs. på själva Öresundsbron, och en del av den motorväg med tillhörande av- och påfarter som leder till överfarten utgör i stället enskild väg. Den förbindelsen omfattas således inte av den föregående punkten. Det finns därmed skäl att i lagen särskilt ange att denna typ av platser ska omfattas av definitionen.

Tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer

Över den svenska gränsen förekommer också tågtrafik bl.a. till och från grannländerna Norge, Finland och Danmark. På samma sätt som gäller för vägar framstår det som relevant att möjliggöra de kontroll- och tvångsåtgärder som den nya lagen medger även vid stationer avsedda för tågtrafik direkt mot utlandet; både för att fånga upp de illegala flöden som redan förekommer i sådan trafik och för att förebygga att sådana flöden från andra platser flyttas till en oövervakad tågtrafik. Ordet *direkt* är här avsett att medföra att endast första anhalt efter respektive sista anhalt före en gränsövergång ska omfattas, inte alla stopp där det förekommer internationell trafik. Detta innebär att om en station i och för sig har internationell trafik, men endast sådan som redan har gjort ett stopp i Sverige, eller ska göra ett innan den lämnar landet, så omfattas inte den stationen. Däremot omfattas

alltså en station som inte ligger närmast gränsen men som utgör första anhalt för internationella tåg, t.ex. Malmö Centralstation.

Polismyndigheten har i detta sammanhang framfört att det av praktiska och tidsmässiga skäl kan finnas ett behov av att kunna göra kontroller på tågen även när de är i rörelse mellan stationer. Polismyndigheten har dock uppgett att det är svårt att i dagsläget uppskatta hur stort ett sådant behov är och i vilken utsträckning frågan kan lösas på andra sätt, t.ex. genom avtal med grannländerna som innebär att den svenska polisen får resa från den sista stationen i grannlandet och därmed skapar förutsättningar för kontroller så snart ett tåg kommit in på svenskt territorium. Utredningen har inte haft tillräckligt underlag för att bedöma behovet av sådana möjligheter och några förslag lämnas därför inte i denna fråga.

Polismyndigheten har vidare framfört att större busstationer med internationell trafik också är av intresse i sammanhanget och att det är önskvärt att sådana stationer också omfattas av definitionen.

Utredningen har övervägt om busstationer öppna för internationell trafik bör omfattas av regleringen. Även om sådana stationer sannolikt kan vara av visst intresse så kan busstrafiken, till skillnad från tågtrafiken, stoppas i vägtrafiken på samma sätt som andra fordon, t.ex. personbilar och lastbilar. Detta minskar behovet av att särskilt reglera dessa platser. Därutöver är de större stationerna inte alltid första eller sista hållplats efter eller före gränspassage vilket medför att ingripanden där skulle riskera att bli mindre effektiva. Tillräckliga skäl för att en särreglering av busstationer skulle behövas har inte framkommit och sådana platser omfattas därför inte av det lämnade förslaget. Genom tillämpning av den s.k. ventilbestämmelsen kan busstationer med direkt trafik till utlandet dock komma att omfattas av lagens tillämpningsområde.

Platser som omfattas av en särskild föreskrift

Slutligen föreslås lagen även vara tillämplig på platser som genom föreskrift förklarats utgöra ett gränsnära område. Förutsättningarna för och de närmare övervägandena rörande sådana beslut behandlas nedan i avsnitt 14.7.

Området i närheten av de flygplatser, hamnar och andra platser som omfattas av definitionen

För att kontrollverksamhet och ingripanden ska kunna utföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt måste de platser som anges i definitionen anges så att inte endast hamnen, flygplatsen eller liknande omfattas av definitionen utan även ett visst område runt om platsen.

Som vi redovisat ovan används i såväl tullagen som inregränslagen uttrycket ”i närheten av eller inom” för att beskriva ett område runt om en flygplats eller annat område som har direkt förbindelse med utlandet. Uttrycket innebär att det är fråga om ett område som är såväl tidsmässigt som geografiskt begränsat. Den geografiska begränsningen har angetts kunna innebära t.ex. att en person som blir föremål för kontroll inte får befinna sig längre bort från en flygplats än att det med stor sannolikhet kan antas att personen kommer från flygplatsen.

Uttrycket ”i närheten av” används inte sällan i författningar för att ange en geografisk begränsning. Uttrycket har ingen enhetlig innebörd utan den närmare innebörden får avgöras från fall till fall beroende på kontexten.

Även i vårt förslag använder vi oss av uttrycket ”området i närheten av”. Avsikten med förslaget är att det gränsnära området ska omfatta den aktuella hamnen, stations- eller terminalbyggnaden, flygplatsen eller liknande, liksom kringliggande ytor som på ett naturligt sätt hör samman med en sådan plats. Detta kan vara passager till och från eller mellan olika delar av platsen. (Jämför exempelvis uttrycken ”stations- eller hållplatsområde” och ”flygplatsområde” i 9 § kamerabevakningslagen, 2018:1200.) Uttrycket ska här även omfatta tillhörande eller närliggande parkeringsplatser, vändplatser, uppställningsplatser och liknande. Det gränsnära området kommer därför inte alltid med säkerhet att överensstämma med det geografiska området för Tullverkets verksamhet som nämnts ovan. Ett alternativt sätt att uttrycka detta hade varit att tala om platser ”i anslutning till” hamnar och så vidare. Vi menar dock att det är ett något snävare uttryck som skulle begränsa området i större utsträckning än vad som är vår avsikt.

Uttrycket *i närheten av* anger givetvis inte de exakta gränserna för varje specifikt område. Detta kan anses utgöra en brist, särskilt när det är fråga om en lagstiftning som ger myndigheter rätt att utöva befogenheter av det slag som nu är i fråga. Eftersom de olika platser som

omfattas av den föreslagna definitionen emellertid skiftar vad gäller både karaktär, storlek och geografisk placering menar vi att någon mer exakt avgränsning inte kan göras i lag. Var de närmare gränserna för varje särskild plats går får i stället bedömas utifrån förhållandena på platsen, dess beskaffenhet och med beaktande av de integritetsintressen som kan göra sig gällande där.

En plats som kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde är Hyllie tågstation i Malmö. Tågstationen ligger i direkt anslutning till ett större köpcentrum, ett hotell och en större mängd bostäder och kontorsbyggnader. Uttrycket i närheten av är avseende ett sådant område avsett att tolkas snävt och kommer i praktiken att omfatta endast själva stationsområdet. I andra fall kan det vara fråga om en plats som t.ex. ligger i ett mer avskilt hamnområde utan bostäder eller platser för rekreation och då kan ett större område omfattas. Det kan i ett sådant fall alltså även omfatta infarter, intilliggande parkeringsplatser och liknande.

På samma sätt kan det finnas skäl att göra skillnad på hur uttrycket ska tolkas i förhållandet till olika typer av vägar. Området i närheten av en gränsövergång som utgörs av en större väg bör i regel tolkas betydligt vidare än om det är fråga om en mindre väg som går rakt igenom ett samhälle.

Här kan större gränspassager som bevakas kontinuerligt av Tullverket och platser som Öresundsbron särskilt lyftas fram som exempel. Sådana platser kan ha en annan karaktär än en gränsövergång där gränsen går vid en mindre väg. Vid sådana platser kan det finnas skäl att ha fasta tullstationer och därmed kan det finnas byggnader och annat uppförda i anslutning till platsen för att underlätta logistiken. Vid en sådan gränsövergångs bör därför ett större område runt omkring själva vägen omfattas av lagens tillämpningsområde än vad som är fallet vid en mindre väg som passerar en gräns i en mindre ort med bostadsbebyggelse. Området i närheten av en broförbindelse bör även omfatta en kortare sträcka på den omedelbara tillfartsvägen och eventuella tull- eller betalstationer vid brofästet. Även här måste bedömningen göras utifrån de förhållanden som råder på varje enskild plats och platsens beskaffenhet.

Att området ska omfatta mer än bara hamnen, flygplatsen eller stationsområdet har också betydelse för möjligheterna att kunna rikta in verksamhet på platsen på utgående trafik. En sådan möjlighet fram-

står som avgörande för bekämpningen av den organiserade tillgrepps-brottsligheten.

14.7 En ventil

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att en viss plats, som är jämförbar med de platser som är gränsnära områden direkt enligt lagen, ska utgöra ett gränsnära område enligt den nya lagen.

Ett beslut om att i en föreskrift utvidga lagens tillämpningsområde får endast fattas om det är av särskild vikt för att

- förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet, eller
- förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

En sådan föreskrift ska meddelas för en viss tid, högst sex månader. Föreskriftens giltighetstid får förlängas med högst sex månader i taget.

Skälen för förslaget

Som framgått av detta kapitel är den föreslagna nya lagens tillämpningsområde huvudsakligen avgränsat till ett antal i lagen angivna områden. Som vi redovisat i avsnitt 14.5 innebär den omständigheten att inte hela gränssträckan utgör ett gränsnära område dock en risk för att kriminella aktörer hittar alternativa vägar in i landet. Det kan också av andra skäl uppstå situationer där brottsbekämpande myndigheter ser ett behov av utökade kontroll- och tvångsbefogenheter på andra platser än de som anges i lagen.

För att skapa viss flexibilitet och minska risken för att kriminella aktörer helt ska kunna undkomma myndigheternas ingripanden och bevakning genom att undvika de platser som enligt definitionen utgör gränsnära områden ser utredningen ett behov av att i den nya lagen införa en s.k. ventilbestämmelse.

Enligt utredningens bedömning bör en sådan ventilbestämmelse formuleras så att den ger regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, möjlighet att föreskriva att lagen ska vara tillämplig även på en viss annan plats. En föreskrift av detta slag kommer alltså att ha begränsad geografisk giltighet. Föreskriften kommer dock att vara bindande för myndigheter och enskilda och gäller myndigheternas befogenheter i förhållande till alla och envar som befinner sig på platsen under en viss något längre tidsperiod. En föreskrift om att en viss plats ska utgöra ett gränsnära område medför att myndigheterna på platsen ges relativt vida befogenheter att vidta kontroll- och tvångsåtgärder mot personer som befinner sig i området. Föreskriften påverkar således i hög grad enskildas fri- och rättigheter. Föreskriften utgör således inte ett beslut i ett enskilt fall (förvaltningsbeslut) utan ett normbeslut med generell tillämpbarhet. Ett sådant beslut bör meddelas genom föreskrift.⁹

En aktivering av lagens bestämmelser på andra områden än de i lagen angivna bör alltså förutsätta att ett normbeslut om en utvidgning av tillämpningsområdet meddelas genom föreskrift. Det kan inte bli fråga om något som kan tillgripas vid ett plötsligt och akut operativt behov.

Vad gäller vilka platser som kan aktiveras ska det vara fråga om en viss plats som är jämförbar med de platser som utgör gränsnära områden enligt lagen. Att platsen ska vara jämförbar syftar på platsens närhet till gränsen eller till dess funktion som infart till eller utfart från landet. Det kan i vissa fall vara fråga om platser som utgör gränsövergångsställen enligt gränskodexen men som inte omfattas av lagens huvudsakliga tillämpningsområde. På sådana platser kan viss kontrollverksamhet redan förekomma. Avsikten här är dock att även möjliggöra en aktivering av lagen på platser av delvis annan karaktär. De platser som främst torde komma i fråga är hamnar för fritidsfartyg, andra gränsnära platser vid kusten eller vägar som inte omfattas av definitionen. Lagen kan i regel alltså inte bli tillämplig på en plats inne i landet om det inte rör sig om en plats med direkt förbindelse till utlandet, t.ex. en flygplats eller busstation med möjligheter till direkt utlandstrafik.

⁹ Jfr prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., s. 204 och prop. 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar s. 62 ff.

De platser som blir gränsnära områden genom särskild föreskrift bör vidare vara mer bestämt avgränsade än övriga områden för att lagens tillämpningsområde ska bli tillräckligt förutsebart. Det kan exempelvis föreskrivas att en viss fritidsbåtshamn ska utgöra ett gränsnära område. Om platser i närheten av hamnen också behöver omfattas, t.ex. en anslutande parkeringsplats, måste detta anges särskilt i föreskriften. I fråga om dessa platser omfattas alltså inte området i närheten av platsen på samma sätt som gäller i övrigt.

För att möjligheten till ventil ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt kan kravet för aktivering inte sättas för högt. En förutsättning för en särskild föreskrift om att utvidga lagens tillämpningsområde bör vara att *det är av särskild vikt* för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Att en utvidgning ska vara av särskild vikt innebär att det måste finnas ett underlag, t.ex. information inhämtad genom traditionellt polisarbete (spaning), underrättelseuppgifter eller välgrundade och kontrollerade tips från allmänheten eller andra myndigheter, som ger stöd för en konkret misstanke eller ett konkret antagande om förekomsten av pågående eller förväntad gränsöverskridande brottslig verksamhet eller irreguljära migration på platsen. Bedömningen måste alltså grunda sig på faktiska omständigheter och får inte endast bygga på spekulationer eller allmänna antaganden. Bestämmelsen ställer dock inte upp något krav på att det ska finnas underlag för att misstänka något specifikt brott eller specifikt fall av olovlig vistelse. Detta framgår av att syftet ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet eller olovlig vistelse.

I förutsättningarna ligger också ett krav på att en eller flera av de åtgärder som möjliggörs genom en aktivering av lagen ska kunna förväntas ha betydelse för bekämpningen av gränsöverskridande brottslig verksamhet eller kontrollverksamheten med inre utlänningskontroller (se avsnitt 15–20 angående förutsättningarna för dessa åtgärder).

Kravet på särskild vikt innebär i detta sammanhang alltså både ett kvalitetskrav på det underlag som ligger till grund för bedömningen av behovet av lagens åtgärder som ett krav på behovet av åtgärderna under den aktuella tidsperioden och vid den aktuella platsen.

Om förutsättningarna är uppfyllda kan platsen alltså ”aktiveras” och exempelvis kamerabevakas, med sådan efterföljande behandling

av insamlade fordonsuppgifter som föreslås i avsnitt 17.3.3 och 17.3.4, i syfte att upptäcka eller förebygga den misstänkta brottsliga verksamheten och på så sätt också kontrollera om den ursprungliga informationen var riktig. Kontroll- och tvångsåtgärder enligt lagen kan vidtas om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Avsikten är inte att det regelmässigt ska kunna skapas nya gränsnära områden utan snarare att man ska kunna kontrollera underrättelser rörande platsen samt upptäcka och störa ut eventuella kriminella flöden eller irreguljär migration.

En föreskrift som grundas på ventilen ska meddelas för en viss tid, dock högst sex månader. Föreskriften kan förlängas men måste utvärderas var sjätte månad. En förlängd giltighetstid förutsätter att förutsättningarna för föreskriften fortsatt föreligger. Om man genom myndighetsaktivitet i området inte kan bekräfta att några oegentligheter förekommer och man inte heller kan stödja en fortsatt giltighet på t.ex. ny underrättelseinformation kan föreskriften inte förlängas.

Utredningen har övervägt om bestämmelsen borde innehålla en bortre tidsgräns. En sådan reglering riskerar dock att leda till den situationen att tiden går ut men att man fortsatt kan konstatera misstänkt brottslig verksamhet eller liknande på platsen. Detta framstår inte som önskvärt och utredningen har därför landat i det får anses tillräckligt att föreskriften omprövas var sjätte månad. Skulle det visa sig att det på en sådan här plats finns ett mer ihållande behov av de åtgärder som följer med ett gränsnära område får man gå vidare till lagstiftaren och föra fram behov av ändringar i lagens normala tillämpningsområde.

Det går att argumentera för att brottsbekämpande myndigheter med ett sådant här system kommer att ligga steget efter de kriminella aktörerna som har visat en förmåga att snabbt kunna anpassa sina mönster efter myndigheternas åtgärder. Sådant spaningsarbete som kan behövas för att få fram en grund för ett utvidgat tillämpningsområde kan vara resurs- och tidskrävande vilket kan motverka effektiviteten i regelverket. Detta är dock en konsekvens av att en regelmässig övervakning av exempelvis samtliga hamnar framstår som oproportionerlig. Dessutom kan det antas att det huvudsakliga flödet även på sikt kommer att vara koncentrerat till de mer centrala gränsövergångarna som fångas upp av den allmänna regleringen. Genom en ventil stärks dock enligt utredningens bedömning regleringen upp och

möjligheterna till att systematiskt kringgå myndigheternas kontroller minimeras.

Vi har i avsnitt 14.3 ovan bedömt att det bör framgå av lag vad som utgör ett gränsnära område och att detta följer av kraven i 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Vi har där uttryckt att i de fall lagstiftaren bedömer att det är oproportionerligt att låta Polismyndigheten utöva vissa befogenheter i hela landet bör lagstiftaren också föreskriva en geografisk begränsning. Vi har också framhållit att det kan vara tillräckligt med en begränsning i form av en yttre ram för det aktuella geografiska området.

Att vi har valt att ange lagens huvudsakliga tillämpningsområde mer specifikt hindrar inte att en ventil införs gällande platser som inte är på förhand utpekade. Även med en sådan ventil, som i detta fall också avser tidsbegränsade beslut, begränsas det geografiska område där aktuella befogenheter kan användas. Under förutsättning att lagen anger yttre ramar för vilka platser det kan bli fråga om är således vår bedömning att en sådan reglering är förenlig med grundlagens krav. Vi menar att det i detta avseende är tillräckligt att i lagen ange att det ska vara fråga om ett visst område som är jämförbart med de områden som enligt definitionen i avsnitt 14.6 ska utgöra ett gränsnära område enligt den nya lagen.

I den till nya lagen tillhörande förordningen föreslås det att Polismyndigheten ska bemyndigas att ha rätt att meddela sådana föreskrifter som avses här.

Det kan diskuteras om en sådan här föreskriftsrätt ska delegeras till en myndighet, och då särskilt till den myndighet som kan antas ha intresse av att få de utökade befogenheter som lagen medger. Vår uppfattning är dock att behovet av en sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde som vi här talar om huvudsakligen avgörs av dels underlättelseinformation, dels operativa överväganden. Även om föreskriften endast skulle kunna meddelas av regeringen skulle frågan alltid komma att väckas av Polismyndigheten och underlaget för beslutet också tas fram av den myndigheten. Att delegera föreskriftsrätten framstår därmed som den lämpligaste ordningen.

14.8 Åtgärder utanför det gränsnära området

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att en åtgärd får vidtas även utanför ett gränsnära område om den som åtgärden riktas mot lämnar området innan ett ingripande har slutförts, under förutsättning att ingripandet inleds i det gränsnära området och direkt fullföljs.

Skälen för förslaget

Eftersom lagens tillämpningsområde är tänkt att vara geografiskt begränsat kan det uppstå situationer där en polisman, eller en kustbevakningstjänsteman, inom det geografiska tillämpningsområdet konstaterar att en viss person eller ett visst fordon bör tas ut för kontroll eller kan bli föremål för något annat ingripande men där personen eller fordonet hinner lämna området innan åtgärden har kunnat slutföras.

Denna situation kan tänkas uppstå om den som ska bli föremål för åtgärden medvetet flyr platsen. I vissa fall skulle ett efterföljande kunna ske på den grunden att omständigheterna sammantaget är sådana att det föreligger en misstanke om ett konkret brott. Det kan dock uppstå situationer där sådan misstanke inte föreligger eller där en person som ska kontrolleras, t.ex. föraren av ett fordon, inte uppfattar uppmaningen att stanna eller av annat skäl inte kan stoppas förrän man passerat den yttre gränsen för det gränsnära området. Det kan också vara fråga om en situation där en polispatrull tillkallas som inte hinner nå området innan personen lämnar det.

En reglering som innebär att det i sådana fall skulle vara otillåtet att fullfölja ingripandet utanför det gränsnära området skulle få orimliga konsekvenser. Den som stoppades skulle då genom att helt enkelt köra vidare kunna undkomma myndigheternas kontroll.

För att regleringen inte ska bli sådan behöver den nya lagen innehålla en bestämmelse som möjliggör att ett ingripande som inleds inom ett gränsnära område ska få fullföljas även utanför ett sådant område om omständigheterna kräver detta.

Regleringen förutsätter att ett ingripande inleds när den person som ska bli föremål för en åtgärd befinner sig i det gränsnära området. Med att ingripandet ska ha inletts avses att det ska ha skett någon

form av aktivitet i syfte att påbörja det. Det är alltså inte fråga om att möjliggöra en förskjutning av genomförandet av åtgärderna av resursskäl. Det ska exempelvis inte vara möjligt att inom ett gränsnära område anteckna ett antal registreringsnummer av intresse och sedan i ett senare skede kontrollera dessa inne i landet. Det som möjliggörs är alltså endast ett direkt fullföljande av ett ingripande som påbörjats inom ett gränsnära område. Fullföljandet av ingripandet måste ha pågått utan avbrott.

14.9 En särskild reglering för tillfartsvägar

Syftet med det regelverk som utredningen föreslår i detta betänkande är dels att kompensera för de avskaffade gränskontrollerna vid inre gräns, dels att i ett bredare perspektiv effektivisera bekämpningen av gränsöverskridande brottslig verksamhet i gränsnära områden.

Av utredningens kartläggning framgår att de brottsbekämpande myndigheterna i dag möter en stor utmaning i att hantera den organiserade tillgreppsbrottligheten som utförs av internationella brottsnätverk och således har en utpräglad gränsöverskridande karaktär. Dessa internationella brottsnätverk har i regel sin bas i ett annat land. Nätverkens modus operandi är att utföra tillgreppsbrotten i ett land och därefter föra ut stöldgodset till ett annat land. Polismyndigheten har rapporterat att uppskattningsvis åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten samt ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner i Sverige 2019 begicks av internationella brottsnätverk. Det framkommer också uppgifter om att det årligen förs ut stöldgods ur Sverige till ett värde av två miljarder kronor (se avsnitt 12.2).

För att effektivt kunna arbeta mot denna typ av brottslig verksamhet räcker det inte att kontrollen över flödet *in i* landet på olika sätt förstärks. Det behöver också finnas verktyg för att kontrollera flöden *ut ur* landet. Detta är, som vi tidigare framhållit, också ett skäl till att det gränsnära området i sig ska omfatta mer än bara hamnen, flygplatsen eller stationsområdet. I syfte att förbättra möjligheterna till sådan kontroll föreslår utredningen också att vissa särskilda kontroll- och tvångsåtgärder ska möjliggöras i gränsnära områden (se avsnitt 19.4 och 20.5).

En viktig faktor för att göra det nya regelverket effektivt är en utökad användning av kamerabevakning. Kamerabevakningen är, som tidigare nämnts, delvis tänkt att kunna fungera som ett signalsystem för ingripanden och kontroller i dessa områden. En del av utredningens förslag handlar också om lättnader i förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning i gränsnära områden och utökade möjligheter att lagra vissa uppgifter hänförliga till fordonstrafiken.

Myndigheterna har redan i dag tillgång till viss annan information som kan fungera som ett signalsystem för åtgärder i just gränsnära områden. Vi tänker här närmast på sådana transportörsuppgifter som kan begäras in med stöd av polislagen eller sådana passageraruppgifter (PNR-uppgifter, Passenger Name Record) som polisen får enligt bestämmelserna i lagen (2018:1190) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen (se avsnitt 6.6 och 9.12). Sådana uppgifter kan dock inte samlas in rörande all trafik som rör sig över gränsen, bl.a. eftersom det förutsätter att en resa är på förhand bokad och sker via ett transportföretag. Det behövs därför även andra sensorer för att upptäcka eller bevaka rörelser mot de gränsnära områdena för att det ska finnas praktiska möjligheter att vidta åtgärder där. En viktig sådan sensor kan vara just bevakningskameror.

För att det ska finnas en möjlighet att förbereda och vidta åtgärder mot trafik på väg ut ur landet behöver även tillfartsvägar till ett gränsnära område kunna bli föremål för viss kamerabevakning. Tillfartsvägarna ingår inte i definitionen av vad som utgör ett gränsnära område, men det kan finnas skäl att redan här nämna den föreslagna regleringen då den i viss mån påverkar förslagets geografiska omfattning.

Utredningen föreslår i avsnitt 15.5.2 att det ska göras ett undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning för kamerabevakning i gränsnära områden för vissa brottsbekämpande myndigheter. För att möjliggöra en effektiv användning av kameratekniken som verktyg bör undantaget också träffa sådan kamerabevakning som sker på tillfartsvägar i anslutning till sådana områden. Sträckan måste vara tillräckligt lång för att resurser och åtgärder ska kunna förberedas, men bör inte i någon stor utsträckning utvidga bestämmelsernas tillämpningsområde. Utredningens bedömning är att undantaget bör träffa allmänna vägar inom 20 km i anslutning till ett gränsnära område. Den angivna sträckan mäts i rät linje, dvs. avser fågelvägen.

Öresundsförbindelsen och dess tillfartsväg utgörs främst av en motorväg med tillhörande påfartsvägar som är enskilda vägar. Med anledning av detta, och för att fånga in eventuella liknande framtida lösningar, måste undantaget omfatta även enskilda vägar när sådana ansluter till en bro eller annan liknande fast förbindelse med utlandet.

Till skillnad från det gränsnära området i sig finns det i fråga om tillfartsvägarna inte skäl att låta lättnaderna avse något annat än själva vägen, varmed avses vägbanan, vägrenen och parkeringsfickor i omedelbar anslutning till vägen.

Det finns också skäl att låta de bestämmelser som föreslås gälla avseende behandling av uppgifter om fordon som samlats in i gränsnära områden gälla vid insamling av uppgifter på sådana tillfartsvägar då uppgifterna är av värde i underrättelseverksamheten (se avsnitt 17.3.4).

Åtgärder så som inre utlänningskontroller eller tvångsåtgärder inom ramen för brottsbekämpningen får dock inte vidtas på dessa tillfartsvägar, förutom om det är fråga om ett sådant fall som avses i föregående avsnitt, 14.8.

15 Överväganden rörande kamerabevakningslagen

15.1 Vårt uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det bör göras några författningsändringar för att effektivisera kontrollen av utlänningsars vistelserätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden. I utredningens direktiv anges att utredningen särskilt ska överväga om författningsändringar bör göras för att kamerabevakning ska kunna användas i nu nämnda syften. I detta avsnitt kommer utredningen att ta ställning till om de förutsättningar för att bedriva kamerabevakning som följer av kamerabevakningslagen (2018:1200) är förenliga med de behov som föreligger inom de aktuella verksamhetsområdena i gränsnära områden, eller om det behöver göras ändringar i den lagen. Frågor rörande möjligheterna att på andra sätt behandla (exempelvis bearbeta och lagra) personuppgifter behandlas i avsnitt 16 och 17.

I det följande redogörs inledningsvis närmare för förutsättningarna för kamerabevakning enligt dagens reglering. Därefter redovisas de behov av ändringar eller förtydliganden av lagen som framkommit genom utredningens kartläggning och för utredningens ställningstaganden i dessa delar.

15.2 Vissa förutsättningar för kamerabevakning

15.2.1 Grundläggande förutsättningar för kamerabevakning

En grundläggande förutsättning för att kamerabevakning, liksom andra typer av personuppgiftsbehandling, över huvud taget ska få äga rum är att det finns en rättslig grund (principen om laglighet). Kamera-bevakningslagen innehåller endast bestämmelser som utgör undan-

tag från eller kompletteringar av annan reglering gällande behandling av personuppgifter (6 § kamerabevakningslagen).

Olika regler tillämpas i fråga om personuppgiftsbehandlingen beroende på i vilket syfte kamerabevakningen bedrivs. Enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen (2018:1177) finns det rättslig grund bl.a. om behandlingen är nödvändig för att behöriga myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Särskilda bestämmelser om rättslig grund finns även i polisens brottsdatalag (2018:1693), Tullverkets brottsdatalag (2018:1694) och Kustbevakningens brottsdatalag (2018:1695), liksom i Säkerhetspolisens datalag (2019:1182).

När myndigheterna bedriver kamerabevakning för andra ändamål än inom brottsbekämpningen, exempelvis vissa former av kontroll eller tillsyn, gäller i regel dataskyddsförordningen och dataskyddslagen (2018:218) med anslutande föreskrifter. Om kamerabevakningen inte är nödvändig för de syften som anges i författningarna är bevakningen över huvud taget inte tillåten.

En annan grundläggande princip är att personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (principen om ändamålsbegränsning). Ändamålet ska vara mer konkret än den rättsliga grunden och måste vara bestämt redan när uppgifterna samlas in. Utan ett legitimt ändamål av detta slag får bevakningen inte äga rum.

15.2.2 Intresseavvägningen enligt 8 §

För att kamerabevakning ska kunna bedrivas måste det alltså finnas en tillåten rättslig grund. Även övriga krav enligt de dataskyddsrättsliga regelverken måste vara uppfyllda. Utöver detta finns även bestämmelser i kamerabevakningslagen som måste beaktas vid en bedömning av om en planerad kamerabevakning är tillåten eller inte.

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen är alla myndigheter som inte behöver tillstånd för kamerabevakning som bedrivs öppet (9 § kamerabevakningslagen).

Att dessa myndigheters kamerabevakning undantas från kravet på tillstånd innebär dock inte att den är oreglerad. En förutsättning för

att myndigheterna ska få bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde är enligt 14 a § kamerabevakningslagen att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (den s.k. överviktsprincipen, här även kallad intresseavvägningen).

Vad som ska beaktas vid bedömningen av dessa intressen framgår av 8 § andra och tredje stycket samma lag. Enligt 14 b § ska myndigheterna bedöma om förutsättningarna i 14 a § är uppfyllda innan de påbörjar bevakningen. Detta innebär att myndigheten ska göra en dokumenterad intresseavvägning. Kravet gäller som huvudregel och viss typ av bevakning är undantagen, t.ex. Polismyndighetens kamerabevakning vid automatisk hastighetsövervakning eller myndigheternas bevakning av skyddsobjekt, parkeringshus, av ett stations- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik, av en plats vid järnvägs- eller tunnelbanespår eller för bevakning av ett flygplatsområde (14 c §).

I ytterligare vissa fall görs undantag från kravet på intresseavvägning för viss tidsbegränsad kamerabevakning, exempelvis när bevakning sker under viss tid för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet (14 d §). Undantagsfallen gäller i de flesta fall förutsatt att bevakningen utförs för brottsbekämpande ändamål, eller i vissa fall i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen.

Av 8 § andra stycket framgår att det vid intresseavvägningen särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,
2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar,
3. utöva kontrollverksamhet,
4. förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller
5. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Av förarbetena till 8 §, som även är vägledande när det gäller tillämpningen av 14 a §, framgår att det faktum att vissa ändamål särskilt ska beaktas när intresset av kamerabevakning vägs mot integritetsintresset innebär att kamerabevakning för dessa ändamål kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål.¹

De ändamål som räknas upp i 8 § andra stycket är dock inte uttömmande. Även bevakning för andra ändamål kan alltså komma ifråga, så länge de kan anses vara berättigade och intresset av bevakningen väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet. Mer ingående överväganden av behovet av kamerabevakning i förhållande till integritetsriskerna och av hur dessa risker kan minskas kan dock behövas i fall som inte särskilt anges i bestämmelsen.²

Av lagen och nämnda förarbeten framgår följande om vad som särskilt ska beaktas.³ Enligt 8 § andra stycket 1 ska det för det första beaktas om bevakningen behövs för brottsbekämpande ändamål på en brottsutsatt plats. Det finns inte någon begränsning av vilka brott som avses. Bestämmelsen tar sikte på intresset av att förebygga brott och intresset av att utreda och lagföra framtida brott. Begreppen utreda eller lagföra brott tar inte sikte på utredning eller lagföring av redan begångna brott inom ramen för en pågående förundersökning. Begreppen syftar i stället på brott som, vid intresseavvägningen, ännu inte har begåtts.

Med en brottsutsatt plats menas en plats där det finns problem med brottslighet. Med detta avses inte varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Däremot krävs inte att brottsligheten är ovanligt hög på platsen i förhållande till andra jämförbara platser för att platsen ska betraktas som brottsutsatt. Det behöver inte heller vara så att det finns påtagliga problem med brottslighet just inom ett tänkt upptagningsområde för kamerabevakningen. Det räcker alltså att det finns problem med brottslighet på ett torg, en gågata eller inom ett stationsområde, för att en mindre del av området ska kunna kamera-bevakas.

På motsvarande sätt kan kamerabevakning av en viss plats inom ett bostadsområde motiveras av att bostadsområdet i stort är brottsutsatt. Vissa typer av platser kan dessutom på grundval av platsens karaktär förutsättas vara brottsutsatta utan att detta behöver bevisas

¹ Se prop. 2018/19:147 s. 63 angående tillämpligheten av förarbetena till 8 §.

² Prop. 2017/18:231 s. 70 och 144.

³ Se a. prop. s. 67 och 143 ff.

i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer eller om gränsövergångar där det behövs insatser mot smugglingsbrott.

För det andra ska särskild hänsyn enligt 8 § andra stycket 1 tas till om kamerabevakningen behövs på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Med detta avses i första hand platser som inte kan anses vara brottsutsatta i den mening som avses i första ledet men där det ändå finns en särskild risk för vissa typer av brott jämfört med andra platser i samhället. Det kan t.ex. röra sig om platser där olika typer av angrepp i och för sig har inträffat men också om platser där det av andra skäl kan konstateras en förhöjd hotbild mot människor som vistas på platsen eller mot egendom som finns där. Som exempel nämns i förarbetena asylboenden eller vissa myndigheters entréer, lokaler och fordon.

Av 8 § andra stycket 2 följer att det också ska beaktas särskilt om kamerabevakning behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Begreppet allmän ordning och säkerhet är avsett att tolkas på samma sätt som i andra författningar där det förekommer, t.ex. polislagen (1984:387). Ett exempel på när kamerabevakning kan motiveras med stöd av denna punkt är när en kommun vill bedriva kamerabevakning på platser där det regelmässigt förekommer brottslighet och andra ordningsstörningar.

Som exempel på användning av kamerabevakning i kontrollverksamhet anges i förarbetena gräns- och tullkontroller.⁴

Slutligen följer, såvitt här är av intresse, av andra stycket 5 att det särskilt ska beaktas om kamerabevakning behövs för att tillgodose andra därmed jämförliga ändamål, dvs. ändamål som är jämförbara med ändamålen i punkterna 1–4. Som exempel på sådan kamerabevakning anges i förarbetena bevakning i samband med övningar och testverksamhet som anknyter till de ändamål som anges särskilt i lagen, för utförande av en uppgift som avser Sveriges säkerhet och som inte omfattas av de tidigare punkterna samt kamerabevakning i samband med forskning som avser hur olyckor kan undvikas, t.ex. i trafiken.

När det gäller den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad framgår av 8 § tredje stycket att det vid denna bedömning särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyd-

⁴ A. prop. s. 144.

det av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Med hur bevakningen ska utföras avses bl.a. vid vilka tidpunkter bevakningen ska ske, om material ska spelas in och hur det i så fall kan komma att användas.

Som exempel på integritetsfrämjande teknik nämns i förarbetena teknik som innebär att personer maskeras eller att upptaget bild- och ljudmaterial krypteras. Ett annat exempel är kameror som aktiveras först efter olika typer av larm, såsom inbrottslarm, överfallslarm och larm som reagerar på onormala kroppsrörelser eller aktiveras av ljud som skottlossning, glaskross eller människoskrik. Användning av integritetsfrämjande teknik kan enligt förarbetena många gånger ha stor betydelse för hur tungt intresset av att inte bli kamerabevakad väger och medföra att intresset av kamerabevakningen väger över detta.

När det gäller det område som ska bevakas är det av betydelse om det är ett område där många människor normalt rör sig. Det gäller oavsett om bevakningen ska ske från ett fast eller ett rörligt objekt. Områdets karaktär är också av betydelse. Exempelvis är enskildas intresse av att inte bli bevakade särskilt starkt i anslutning till deras hem, i omklädningsrum och på liknande platser.

15.3 Tidigare överväganden rörande undantag från tillståndsplikten och kravet på intresseavvägning

Dagens kamerabevakningslag infördes så sent som 2018 då bestämmelserna i den tidigare kameraövervakningslagen (2013:460) anpassades till EU:s dataskyddsreform. Trots att lagen endast varit i kraft en relativt kort tid har flera ändringar gjorts i den redan. En för de brottsbekämpande myndigheterna central ändring var när tillståndsplikten för kamerabevakning togs bort och ersattes med ett krav på en dokumenterad intresseavvägning. Denna ändring trädde i kraft den 1 januari 2020.

Syftet med att avskaffa tillståndsplikten var att förenkla och effektivisera de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Med det starka skydd som den nya generella EU-rättsliga dataskyddsregleringen ansågs medföra bedömdes ett tillståndsförfarande inte längre behövas. Däremot bibehölls kravet på att bevakningen skulle föregås av en sådan intresseavvägning enligt överviktsprincipen som gällde

inom tillståndsförfarandet. Skälet för detta var att intresseavvägningen ansågs medföra en tydlig reglering om att kamerabevakning får bedrivas endast om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, ett krav som inte lika tydligt framgår av den generella dataskyddsregleringen. Vidare ansågs de brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning medföra särskilda integritetsrisker då den kunde förväntas innebära en bevakning av allmänna platser. Det bedömdes därför vara av vikt att lagen gav hållpunkter för när kamerabevakning är en tillåten metod att använda så att metoden skulle komma att användas på ett balanserat sätt.⁵

Redan när den nya kamerabevakningslagen trädde i kraft gällde vissa undantag från tillståndskravet. Dessa motsvarade i huvudsak de undantag som hade gällt redan enligt den tidigare kameraövervakningslagen. Exempelvis gällde inte något krav på tillstånd för kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning.

Inte heller krävdes tillstånd vid bevakning som sker för att skydda vissa byggnader, anläggningar eller områden som har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet.

Undantag från tillståndskravet gjordes vidare för viss kamerabevakning som Försvarsmakten bedriver och för exempelvis Trafikverkets trafikövervakning eller bevakning vid en betalstation för trängsel-skatt. Undantag gällde också för bl.a. bevakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, av en lokal där det bedrivs postverksamhet och av parkeringshus, om bevakningen hade till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

I ytterligare vissa fall gjordes undantag från tillståndskravet för viss tidsbegränsad kamerabevakning, exempelvis när bevakning sker under viss tid för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet.

När tillståndskravet för de brottsbekämpande myndigheterna togs bort och ersattes med kravet på en dokumenterad intresseavvägning gjordes undantag från det sistnämnda kravet för sådan kamerabevakning som redan då kunde ske utan tillstånd. Hade ett sådant krav införts för denna bevakning hade möjligheterna att kamerabevaka i

⁵ Se prop. 2018/19:147 s. 27 f. och 40, jfr SOU 2018:62 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande s. 172 ff.

brottsbekämpande syften nämligen försvårats, vilket var mot syftet med ändringen.⁶

Kamerabevakningsutredningen, som var den utredning som föreslog avskaffandet av tillståndsplikten för de brottsbekämpande myndigheterna, hade också i uppdrag att överväga ett utökat undantag från tillståndskravet för andra aktörer för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer.

Frågan hade uppstått om det var motiverat att göra undantag från tillståndskravet för kamerabevakning i tunnelbanan medan kravet gällde för andra allmänna transportmedel.⁷

Utredningens förslag i denna del redovisades i ett delbetänkande Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8). Utredningens undersökning visade att behovet av bevakning var stort inom all kollektivtrafik, men även på flygplatser, samt att ett tillståndsförfarande medförde flera problem i fråga om bevakning av sådana platser. Utredningen föreslog därför att det undantag från tillståndskravet som ditills hade gällt för tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer skulle utvidgas till att gälla för bevakning av samtliga fordon i kollektivtrafik men också bevakning av stations-, terminal- eller hållplatsområden avsedda för kollektivtrafik, platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår samt flygplatsområden.

Något förstärkt integritetsskydd motsvarande den intresseavvägning som skulle gälla för brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning föreslogs inte för denna typ av bevakning. Den generella dataskyddsregleringen bedömdes här utgöra ett fullgott skydd för den enskildes integritet.

Förslaget gällde dock i denna del endast kamerabevakning som bedrivs av andra aktörer än de brottsbekämpande myndigheterna. För sistnämnda myndigheter föreslogs det alltså även för dessa platser gälla ett krav på dokumenterad intresseavvägning. Förslaget grundade sig i bedömningen att sådana myndigheters kamerabevakning hade större påverkan på enskildas fri- och rättigheter varför det krävdes en tydligare reglering av förutsättningarna för denna bevakning.⁸

Regeringen, som även utvidgade undantaget något, ansåg emellertid att det saknades skäl att i de nya undantagsfallen ställa andra krav på de brottsbekämpande myndigheterna än vad som redan gällde för

⁶ Prop. 2018/19:147 s. 48 f.

⁷ Se utredningens direktiv, Kommittédirektiv 2017:124.

⁸ SOU 2019:8 Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande s. 176.

bevakning i tunnelbanan. Det saknades enligt regeringens mening också skäl för att ställa högre krav på dessa myndigheter än på andra aktörer som bevakade dessa platser. Regeringen poängterade att ett utökat undantag från kravet på intresseavvägning för de berörda myndigheterna inte skulle medföra att bevakningen blev oreglerad samt att en prövning utifrån dataskyddsreglerna måste göras i varje fall som en ny bevakning ska inledas.⁹

15.4 Myndigheternas behov

15.4.1 Polismyndigheten

När det gäller möjligheterna till kamerabevakning har Polismyndigheten i första hand fört fram behov av att inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten kunna bedriva kamerabevakning i närheten av gränsövergångar och i andra gränsnära områden, t.ex. hamnar eller vägar som korsar gränsen. Platserna har beskrivits som *kanaliserande terräng*, i betydelsen att de utgör områden eller platser som på grund av geografisk profil eller genom sin funktion och utformning tvingar aktörer till att passera där för att uppnå vissa syften. Även närliggande andra platser har pekats ut som strategiskt viktiga, exempelvis vissa rastplatser och pendlarparkeringar.

Områden och platser i närheten av gränsen har lyfts fram som särskilt viktiga då myndigheten ser möjligheter till att, med de rätta verktygen, där vidta mer träffsäkra och resurseffektiva åtgärder än på andra platser i landet. Kamerabevakningen förutsätts kunna bidra till att arbetet i gränsområden kan bedrivas mer fokuserat, strukturerat och effektivt. Utifrån insamlat kameramaterial skulle bättre analyser, riskprofiler och situationsbilder kunna tas fram och ligga till grund för planering av insatser med rätt resurser och kompetens. Polismyndighetens behovsbeskrivning har redovisats ingående i avsnitt 11.3.1.

Polismyndigheten har framhållit att behovet av att bedriva kamerabevakning kan uppstå i princip var som helst längs med gränssträckningen och att det inte alltid är möjligt att på förhand förutse vilka platser som är av intresse.

Kamerabevakning är ett värdefullt verktyg i arbetet med att förebygga och förhindra brottslig verksamhet och inte minst i arbetet

⁹ Prop. 2019/20:109 Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande s. 38 f.

med att upptäcka tidigare okänd sådan verksamhet. I dessa syften behöver bevakning bedrivas även på platser som inte sedan tidigare är dokumenterat brottsutsatta eller där det inte är känt att det finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller egendom. Ett behov av kamerabevakning kan t.ex. uppstå om en brottslig verksamhet ändrar resmönster eller modus (tillvägagångssätt) och man behöver kamerabevakningen som hjälp för att upptäcka nya rutter, tillvägagångssätt eller aktörer. Kamerabevakning på en eller flera sådana platser kan också behövas för att förhindra och förebygga redan känd brottslig verksamhet eller för att utreda och lagföra brott. Det handlar inte alltid nödvändigtvis om att bekämpa brottslighet eller brott som utförs på den aktuella platsen eller platserna. Bevakningen kan i stället utgöra ett led i att bekämpa allvarlig brottslighet, som kan vara gränsöverskridande, som utförs på andra platser inom det gränsnära området eller i andra delar av landet.

De krav som följer av 14 a och b §§ kamerabevakningslagen, som hänvisar till 8 § andra och tredje stycket, begränsar myndighetens möjligheter till en effektiv användning av kamerabevakning som verktyg. Detta beror på att 8 § andra stycket 1 är begränsat till att avse brottsutsatta platser eller andra platser där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Det framstår enligt myndighetens uppfattning också som osäkert om andra områden i närheten av gränsen, utöver själva gränsövergången, utgör sådana områden som avses i bestämmelsen. Det beror också på att kravet på en dokumenterad intresseavvägning i varje enskilt fall av kamerabevakning innebär en viss administrativ börda. För att möta de behov som finns inom ramen för brottsbekämpningen måste möjligheterna till användning av kamerateknik vara mer flexibla och bevakning tillåtas på fler platser än vad som gäller i dag.

Polismyndigheten har vidare fört fram att det finns ett behov av att kunna använda kamerabevakning som ett verktyg även i arbetet med att kontrollera utlänningars vistelserätt. Det kan finnas platser i närheten av flygplatser och hamnar som fungerar som pick-up platser för personer som kommit in i landet men saknar rätt att vistas här, exempelvis personer som rest in enbart i syfte att arbeta här utan att ha erforderliga tillstånd för vare sig vistelsen eller arbetet (illegal arbetskraft). Kamerabevakning av sådana platser skulle kunna effektivisera kontrollverksamheten genom att signalera aktivitet på platsen och möjliggöra att resurser styrdes till rätt plats vid rätt tid.

Vidare kan sådan ANPR-teknik (Automatic Number Plate Recognition) som man ser nytta av i den brottsbekämpande verksamheten också fungera som ett signalsystem inom kontrollverksamheten. Bevakningar kan exempelvis läggas in på kända fordon som bedriver mer eller mindre organiserad trafik med illegal arbetskraft in till landet. Genom det tekniska stödet kan fordonet upptäckas vid gränsövergångar eller i gränsnära områden även om de avviker från det kända resmönstret och åtgärder kan vidtas på rätt plats vid rätt tillfälle. Även bevakningar på riskprofiler skulle kunna användas om kontrollrätten utvidgades.

Kamerabevakning med användning av teknik för ansiktsigenkänning är ett annat sätt som redan används i viss utsträckning i gränskontroller. Rörliga kameror med bildanalysverktyg kan vidare användas för att identifiera efterlysta personer i samband med inre utlänningskontroller.

Det är enligt Polismyndigheten oklart om ändamål som syftar till att kontrollera utlänningsars vistelserätt omfattas av 8 § andra stycket 3 kamerabevakningslagen. Polismyndigheten menar att bestämmelsen kan behöva förtydligas i detta avseende. Polismyndigheten anför vidare att undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning bör göras beträffande gränsnära områden samt för bevakning som sker för kontroll av utlänningsars vistelserätt (jfr 14 c § 2 och 9 §). I vart fall bör undantag göras i fråga om hamnar och platser med direkt trafikförbindelse med utlandet (särskilt för fasta förbindelser som Öresundsbron och Svinesundsbron).

Ett alternativt förslag som myndigheten har fört fram för att 8 § tydligt ska omfatta de områden som är av intresse att kamerabevaka är att 8 § andra stycket 1 ändras så att även ”annan plats av betydelse för att uppnå ändamålet med kamerabevakningen” omfattas. Alternativt föreslås att en särskild punkt införs i 8 § andra stycket som möjliggör kamerabevakning för brottsbekämpande ändamål i gränsnära områden. En sådan punkt kunde också omfatta behovet att bedriva bevakning för kontroll av utlänningsars vistelserätt.

Polismyndigheten har framfört att det även finns behov av att kamerabevaka andra strategiskt viktiga platser, såsom exempelvis knutpunkter i vägnätet och större trafikleder inne i landet som också kan utgöra s.k. kanaliserande terräng, för att få en fullständig bild av den gränsöverskridanden organiserade brottsligheten. Information från sådan bevakning kan ge myndigheten mycket betydelsefull informa-

tion. Exempelvis skulle information från knutpunkter i vägnätverket kunna visa att ett visst misstänkt fordon är på väg mot en viss gränsövergång eller ge annan intressant information om brottsliga aktörers aktiviteter och rörelsemönster. Polismyndigheten har framfört att de omständigheter som enligt 8 § andra stycket kamerabevakningslagen särskilt ska beaktas vid den intresseavvägning som enligt huvudregeln ska göras kan uppfattas så att de inte ger rättsligt stöd för kamerabevakning av t.ex. knutpunkter och större kommunikationsleder i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet. De föreslagna lättnaderna bör även gälla för sådana platser.

15.4.2 Tullverket

Tullverket bedömer att kamerautrustade drönare hade varit ett effektivt verktyg i myndighetens brottsbekämpande verksamhet och att kamerabevakningslagen kan medföra vissa hinder för en effektiv användning av sådana drönare.

Tullverket ser att användningen av drönare hade kunnat vara till nytta inom alla tre verksamhetsgrenar, dvs. underrättelseverksamheten, kontrollverksamheten och utredningsverksamheten. Drönare hade exempelvis kunnat användas för underrättelsespaning på vissa platser där det är mycket svårt att spana med personal på plats på grund av vaksamheten och misstänksamheten hos personer som vistas där, eller för rekognosering av platser för tillslag. I vissa av de fall där drönare hade kunnat användas skulle enligt myndighetens tolkning kamerabevakningslagen kunna bli tillämplig då det skulle kunna anses vara fråga om varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning.

Tullverket menar att det upplysningskrav som följer av 15 § kamerabevakningslagen medför hinder för att myndigheten effektivt ska kunna använda sig av kamerautrustade drönare i den brottsbekämpande verksamheten. Kravet innebär att upplysning om kamerabevakning måste lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. I praktiken innebär kravet att skyltar måste sättas upp runt det område som ska filmas från drönaren. Jämfört med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen omfattas inte Tullverket av undantaget på upplysningskravet som följer av 16 § första stycket 2 som gäller vid kamerabevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg (t.ex. drönare), om det av särskild anledning finns risk för allvarlig

brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott.

Tullverket vill omfattas av undantaget från upplysningsskyldigheten på samma sätt som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Tullverket menar dock att det även finns behov av att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde så att drönare kan användas i fler situationer än i brådskande fall rörande allvarlig brottslighet.

15.4.3 Kustbevakningen

Kustbevakningen använder i dag inte kameror i gränsnära områden på motsvarande sätt som Tullverket eller Polismyndigheten. Kustbevakningen använder däremot kameror i sin verksamhet bl.a. för sjösäkerhet eller annan säkerhet för egna fartyget och besättningen.

Inom Kustbevakningen pågår dock ett arbete med att undersöka möjligheterna att i större utsträckning använda kameror, exempelvis drönare, i sin verksamhet. I det arbetet ser man att Kustbevakningen kan komma att använda sådan teknik för att i hamnområden effektivare upptäcka, ingripa mot och utreda brott mot t.ex. sjötrafik och sjösäkerhet samt vattenförorening och miljö. Myndigheten kan även komma att använda systemet till stöd för den direkta ordningshållningen i hamnområden där lagen om hamnskydd eller lagen om sjöfartsskydd är tillämplig. Utöver den självständiga användningen inom myndighetens direkta befogenhetsområde kan drönare, inom den indirekta brottsbekämpningen och ordningshållningen, stödja främst Tullverkets men också Polismyndigheternas verksamhet på dessa platser.

Det är svårt att förutse hur kamerabevakning i gränsnära områden som metod i Kustbevakningens verksamhet kommer användas längre fram. Mot bakgrund av den verksamhet Kustbevakningen i dag bedriver i gränsnära områden (framför allt hamnar) men även med tanke på ett framtida användande av kameror anser Kustbevakningen att myndigheten bör behandlas på samma sätt som övriga brottsbekämpande myndigheter när ändringar i kamerabevakningslagen övervägs. Kustbevakningen vill särskilt framhålla att myndigheten både medverkar till Polismyndighetens verksamhet med inre utlänningskontroller och Tullverkets tullkontroller.

15.5 Utredningens bedömning och överväganden

15.5.1 Utredningens bedömning av den nuvarande kamerabevakningslagen

Att gränsövergångar kan utgöra sådana platser som kan kamera-bevakas i syfte förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott framgår av förarbetena till 8 § andra stycket 1 kamerabevakningslagen. Sådana platser förutsätts vara brottsutsatta i lagens bemärkelse. Att intresset av kamerabevakning inom ramen för kontrollverksamhet också ska beaktas särskilt vid den intresseavvägning som ska göras innebär vidare att kamerabevakning som sker vid gränsen i syfte att utöva gräns- eller tullkontroll också kan vara tillåtet (8 § andra stycket 3).

Polismyndigheten har framfört att det uppfattas som osäkert om andra områden i närheten av gränsen, utöver själva gränsövergången, utgör områden som avses i bestämmelsen.

Av förarbetena till kamerabevakningslagen kan man utläsa att en ambition med den nya lagen var att utöka möjligheterna till kamera-bevakning. Regeringen lyfte också fram att det tidigare gällande synsättet – att kameraövervakning endast fick utgöra ett komplement till andra åtgärder i samma syfte, särskilt brottsförebyggande åtgärder – delvis var förlegat. Regeringen ansåg att det numera fanns skäl att se kameratekniken som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet och inte som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat.¹⁰

Syftet med den i lagen uttryckta överviktsprincipen eller intresseavvägningen är att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning. Uppräkningen i 8 § andra stycket av omständigheter som särskilt ska beaktas är dock inte uttömmande och i punkten 5 anges särskilt att behovet av att tillgodose andra ändamål som är jämförliga med de som anges i övriga punkter ska beaktas.

Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att tolka bestämmelsen så att även behovet av kamerabevakning genom kameror som placeras en bit ifrån själva gränsövergången, t.ex. vid infarten till en hamn, på en parkeringsplats, pendlarparkering eller på annan plats av

¹⁰ Prop. 2017/18:231 s. 65.

vikt för det brottsbekämpande arbetet i ett gränsområde, kan omfattas av 8 § andra stycket.

De områden som bestämmelsen i 8 § andra stycket 1 i det här avseendet i första hand torde ta sikte på är större gränspassager där myndigheter redan i dag har viss närvaro, men även andra platser vid och i närheten av gränsen där bevakning behövs för att bekämpa exempelvis smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet får anses omfattas av bestämmelsen. Det kan vara fråga om hamnar, vägar som korsar gränsen eller andra liknande platser intill en gräns där det kan förmodas att brottslig verksamhet förekommer eller aktörer som är involverade i gränsöverskridande brottslig verksamhet sannolikt passerar. Hela gränssträckningen har däremot inte karaktären av sådan brottsutsatt plats som bestämmelsen avser.

Det görs undantag från kravet på intresseavvägning i lagen för kamerabevakning på vissa särskilt angivna platser, däribland flygplatsområden, om bevakningen sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet (14 c §). Även sådana områden är i flera fall att betrakta som gränsområden.

Så som 8 § kamerabevakningslagen är utformad förutsätter den att kamerabevakningen sker i avgränsade syften, t.ex. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott *på den brottsutsatta platsen* (8 § andra stycket 1), för att upprätthålla allmän ordning (8 § andra stycket 2) eller som ett verktyg i kontrollverksamhet (8 § andra stycket 3). Vad gäller punkten 1 anges i förarbetena vad gäller gränsövergångar det exemplet att det kan behövas insatser mot smugglingsbrott på sådana platser. Detta utgör dock endast ett exempel på en situation då kamerabevakning kan utgöra ett effektivt verktyg.

Bestämmelsen är inte utformad så att den endast tar sikte på utredningen av redan utförda brott eller endast brott som begås på platsen. Den ger även möjlighet att bevaka i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Även kamerabevakning inom ramen för underrättelseverksamheten omfattas alltså. Kamerabevakning i underrättelsesyfte tycks dock inte ha varit föremål för någon mer ingående diskussion inom ramen för de reformer av kamerabevakningslagen som på senare tid genomförts. Det är därför i viss mån oklart hur bestämmelsen ska tolkas i fråga om insamling av under-

rättelseinformation, bl.a. i fråga om hur denna information ska förhålla sig till den angivna platsen.

Gränsöverskridande brottslig verksamhet rör sig ständigt över gränserna genom att personer eller gods färdas in i eller ut ur landet. Även om de brottsliga gärningarna inte alltid utförs vid gränsövergången är gränsen och de gränsnära områdena således platser där sådan brottslig verksamhet ofta kan upptäckas och förhindras. 8 § andra stycket 1 måste enligt vår uppfattning anses omfatta även behovet av kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. bevakning i syfte att kartlägga tidigare känd brottslig verksamhet eller för att upptäcka tidigare okänd sådan.

Det bör återigen framhållas att det faktum att vissa ändamål särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen, och också anses kunna motivera ett större integritetsintrång, inte i sig innebär att bevakning för andra ändamål är uteslutet. Kamerabevakning kan således ske även på andra platser eller för andra ändamål, alltså även för ändamål som inte är helt jämförliga med de som räknas upp i 8 § andra stycket. Detta förutsätter dock att dessa ändamål kan anses vara berättigade och att intresset av bevakningen väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet.

Den i lag anvisade intresseavvägningen innebär alltså inte att kamerabevakning på andra platser (t.ex. knutpunkter och trafikleder) och för andra ändamål än de som anges där inte kan anses vara befogad. Sådan bevakning förutsätter dock att mer ingående överväganden av behovet av kamerabevakning i förhållande till integritetsriskerna behöver göras och att särskilda åtgärder kan behöva vidtas för att minska dessa risker. I de fall ingen punkt i 8 § andra stycket eller något undantag från intresseavvägningen kan anses tillämplig krävs således särskilda överväganden för att kamerabevakningen ska bedömas som tillåten.

Förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning i gränsområden framstår sammanfattningsvis som relativt goda redan i dag.

För det fall kamerabevakning som bedrivs för ett visst ändamål (t.ex. för att upptäcka brottslig verksamhet) ger information som kan användas för ett annat ändamål (t.ex. kontrollverksamhet) är det de regelverk som styr personuppgiftsbehandlingen i förhållande till den utförda bevakningen som avgör i vilken utsträckning informationen eller uppgifterna får användas för det nya ändamålet.

15.5.2 Ett utökat undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning

Utredningens förslag: Det ska införas ytterligare undantag från kravet på dokumenterad intresseavvägning. Undantaget ska avse kamerabevakning i alla gränsnära områden utom de som tillkommit genom tillämpning av lagens ventilbestämmelse. Undantaget ska gälla när kamerabevakningen utförs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Undantaget ska också avse kamerabevakning av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km i anslutning till ett sådant område.

Skälen för förslaget

Behovet

Utifrån den behovsbeskrivning som Polismyndigheten, men också Tullverket, lämnat samt mot bakgrund av den lägesbild som redovisats i tidigare avsnitt kan vi konstatera att gränsöverskridande organiserad brottslighet är ett allvarligt problem som inte bara skapar oro och osäkerhet genom ökad våldsbrottslighet och narkotikabrottslighet, utan också påverkar och belastar samhället på andra sätt, t.ex. genom förekomsten av systematiskt missbruk av välfärdssystemet och arbetslivskriminalitet. Även den omfattande internationella tillgreppsbrottsligheten medför betydande kostnader för både enskilda och samhället i stort.

Kartläggningen har också visat att gränsen och de gränsnära områdena är områden av avgörande vikt i arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Som tidigare nämnts är det i passagerarflöden vid och i anslutning till gränsen som irreguljär migration, illegala varor, kriminella aktörer och stöldgods förekommer i stor utsträckning. Det är Polismyndighetens erfarenhet att det är i dessa områden som möjligheten att upptäcka den brottsliga verksamheten är störst. Att de gränsnära områdena är viktiga strategiska platser för brottsbekämpande insatser riktade mot gränsöverskridande brott följer av att de utgör områden som på grund av sin geografiska placering, funktion och utformning tvingar aktörerna till att passera dem för att uppnå sitt syfte. De gränsnära områdena utgör således det som tidi-

gare beskrivits som kanaliserande terräng. Av samma skäl är platserna av intresse i viss kontrollverksamhet.

Det finns också ett klarlagt behov av att ge Polismyndigheten effektivare verktyg för att behovet av tillfälligt återinförda gränskontroller vid inre gräns ska minska. Detta gör gränsnära områden särskilt prioriterade.

Det framstår som en självklar målsättning att göra det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att använda sig av modern teknik som verktyg för att kunna utföra ett effektivt arbete.

Polismyndigheten och Tullverket har utförligt beskrivit hur kamerabevakning i gränsnära områden kan användas och hur en sådan användning skulle kunna effektivisera arbetet. Detta har redovisats ingående i avsnitt 11. Det har blivit tydligt att teknikutvecklingen och den ökade rörligheten över gränserna gör kamerabevakningen till ett viktigt verktyg i brottsbekämpningen. Det har också blivit tydligt genom myndigheternas beskrivningar att kamerabevakning, med den teknik som finns i dag, kan användas till så mycket mer än övervakning av en plats i realtid. Vidare har det framgått att informationen som samlas in genom kamerabevakning i stor utsträckning kan användas inom ramen för underrättelseverksamheten.

Genom användning av olika analysverktyg kan insamlad information bearbetas för att exempelvis göra mönsteranalyser, ta fram profiler och hitta tidigare okänd brottslig verksamhet, men också användas inom ramen för utredning och lagföring.

Kamerabevakning kan också användas som ett hjälpmedel vid selektering för kontrollåtgärder eller andra ingripanden, alltså för att hitta objekt – exempelvis fordon – som av olika skäl är intressanta att ta ut för kontroll.

Som ett exempel på det sistnämnda kan här nämnas de kameror med ANPR-teknik som Tullverket använder sig av vid flera gränsövergångar. Användningen av kamerabevakning kan alltså både fungera som ett par ”extra ögon” på plats, men kan också medföra att information kan analyseras snabbare och mer effektivt. Genom användning av kamerabevakning kan därmed resurser lösgöras till andra uppgifter.

Polismyndigheten har fört fram att det i flera fall uppstår tolkningssvårigheter gällande kamerabevakningslagens bestämmelser, t.ex. i fråga om vad som kan anses utgöra en brottsutsatt plats eller annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons

liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Polismyndigheten har även anfört att det inte finns bärande skäl för att exempelvis flygplatsområden ska kunna undantas från kravet på intresseavvägning, men att detta inte gäller för hamnar eller liknande platser.

Den osäkerhet som, trots vad vi anfört i föregående avsnitt, kan råda kring tolkningen av lagens bestämmelser är olycklig och kan leda till att kamerabevakning inte bedrivs i den utsträckning som lagen tillåter. En sådan osäkerhet kan också medföra tidskrävande analyser innan en tänkt bevakning kan påbörjas.

Utredningens uppfattning är mot denna bakgrund att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda sig av kamera-teknik i gränsnära områden bör underlättas, så långt det är möjligt utan att avsteg görs från det skydd för enskilda personers integritet som lagstiftningen föreskriver.

Gränsnära områden – en ny lag

Som framgår av avsnitt 13 och 14 föreslår utredningen en ny lag – lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden – i vilken det ges en definition av begreppet gränsnära område. Enligt definitionen i den lagen utgör följande gränsnära områden:

- flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,
- hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,
- gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar,
- broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser, och
- tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer.

I lagen ges också en möjlighet att genom föreskrift besluta att ett annat område, som är jämförbart med en sådan plats som nu beskrivits, ska utgöra ett gränsnära område enligt lagen.

Den innebörd som begreppet gränsnära område härigenom ges är alltså något vidare än vad som kan läggas in i form av gränsövergångar i bemärkelsen *brottsutsatt plats* enligt 8 § andra stycket 1 kamerabevakningslagen. Det finns i dag ingen enhetlig reglering i kamerabevakningslagen för de platser som kommer att omfattas av den nya lagens tillämpningsområde. Förutsättningarna för bevakningen skiftar från den ena typen av plats till den andra och i vissa fall kanske skiljer sig åt även för platser i samma kategori.

Skälen för ytterligare undantag från intresseavvägningen

Som vi konstaterat tidigare är det redan enligt dagens reglering möjligt att bedriva kamerabevakning vid och i anslutning till vissa gränsövergångar och i vissa andra gränsområden. En förutsättning är i de flesta fall att bevakningen föregås av en skriftligt dokumenterad intresseavvägning som visar att intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. För bevakningen av t.ex. flygplatser, gäller dock som framgått inte det kravet. För bevakningen av dessa sistnämnda platser gäller alltså det integritetsskydd som följer av den övriga dataskyddsregleringen, men alltså inte det förstärkta skydd som prövningen enligt överviktsprincipen ger. Så som lagstiftningen ser ut i dag faller alltså vissa platser, inom det som enligt den föreslagna nya lagen utgör gränsnära områden, in under de undantag som görs i 14 c § från kravet på dokumenterad intresseavvägning (flygplatsområden), medan andra platser omfattas av regleringen i 8 § andra stycket 1 och 14 a § (bl.a. vissa större gränspassager).

Ytterligare andra platser riskerar att falla utanför båda dessa kategorier och då förutsätter lagen att särskilda överväganden görs vid bedömningen av om bevakningen är tillåten. Här tänker vi främst på platser i anslutning till exempelvis en flygplats eller terminal, t.ex. parkeringsplatser eller uppställningsplatser, samt vissa gränsövergångar i vägnätet.

Det är viktigt att de platser som i den nya lagen definieras som gränsnära områden, och som därmed utgör lagens huvudsakliga tillämpningsområde, så långt som möjligt har en enhetlig reglering såvitt avser kamerabevakningslagens bestämmelser. Ett regelverk för gränsnära områden där olika förutsättningar som utgångspunkt gäller för olika sådana områden framstår inte som ändamålsenligt och skapar dess-

utom tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem för myndigheterna i deras verksamhet. Det framstår också som svårt att motivera att flygplatser skulle regleras på ett sätt medan t.ex. större hamnar eller Öresundsbron skulle regleras på ett annat. Utgångspunkten bör alltså vara att samma förutsättningar för bevakning gäller på samtliga dessa platser.

Vår bedömning är att det – med ett undantag – inte finns skäl att se på de gränsnära områdena enligt den nya definitionen på ett annat sätt än på de platser som omfattas av 8 § andra stycket 1 kamerabevakningslagen när det kommer till att göra en intresseavvägning. Undantaget avser sådana platser som endast tillfälligt kan komma att utgöra gränsnära områden med tillämpning av den s.k. ventilen, vi återkommer till dessa.

Detta innebär att behovet av bevakning för brottsbekämpande ändamål i gränsnära områden alltid bör anses väga tungt. Bedömningen gäller trots att definitionen även omfattar ett större antal platser i det allmänna vägnätet som inte har karaktären av större gränspassager och därmed skiljer sig något från de övriga platserna. I avsnitt 14.6 har vi närmare redovisat hur vi ser på sådana platser.

Intresset av att utföra kamerabevakning i gränsnära områden bör alltså alltid anses väga tungt när bevakningen sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

De behov av effektiva verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna som föreligger i dessa gränsnära områden har sin grund i platsernas karaktär av gränsövergångar (såväl vid yttre som inre gräns). Det är på dessa platser som utredningen funnit att behovet av effektiva och verkningsfulla åtgärder är som störst när det gäller både att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och utföra kontroller av utlänningars vistelserätt. I en allt mer globaliserad värld där rörligheten för personer och varor är stor är vår uppfattning vidare att behovet av att kunna kamerabevaka dessa områden kan bedömas vara konstant under överskådlig tid.

Som vi tidigare konstaterat har de gränsnära områden vi nu talar om det gemensamt att personer som befinner sig i sådana områden i samband med resa redan i dag har anledning att förvänta sig att bli föremål för olika former av kontroller.

På flygplatser sker ingående säkerhetskontroller och kontroller av resehandlingar, vid yttre gränser (och i dagsläget även inre) sker

gränskontroller som kan innefatta både kontroll av resehandlingar, kontroll av identitet, slagningar i olika register och genomsökning av bagage och till och med fordon. Resenärer har också alltid anledning att förvänta sig att bli föremål för tullkontroll i samband med en gränspassage.

När det gäller de allmänna vägarna har den som framför ett fordon vidare alltid att räkna med att bli föremål för trafikkontroller av olika slag. De allmänna vägarna är heller inte platser där personer uppehåller sig i någon större utsträckning annat än som transportsträcka mellan två platser och de är också därigenom mindre känsliga ur integritetssynpunkt. Det är beträffande de gränsnära områdena generellt fråga om allmänna platser som i huvudsak saknar inslag av privat karaktär (jfr bostäder, omklädningsrum och liknande platser).

Det nu förda resonemanget gör sig starkast gällande vid sådana större gränsövergångar där myndigheterna i regel utövar kontrollverksamhet, men även i andra gränsområden har alltså personer som uppehåller sig eller färdas där anledning att förvänta sig ingripanden t.ex. i form av tullkontroll. Här tänker vi främst på Tullverkets befogenheter att under vissa förhållanden stanna fordon och göra kontroller även vid de inre gränserna samt en bit innanför gränsen och inte endast vid bestämda tullstationer.

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden är mot den bakgrunden att inskränkningar som sker i enskildas rörelsefrihet, kroppsliga integritet eller privatliv i gränsnära områden allmänt får anses vara mindre kännbara än om de skulle ske på andra platser i landet.

En viktig aspekt är vidare att ett gränsnära område är en avgränsad geografisk yta där behovet av effektiva åtgärder framstår som särskilt framträdande och där effekten av polisiär verksamhet också kan förväntas vara särskilt stor. Lagreglerade inskränkningar i fri- och rättigheterna kan därmed enligt vår uppfattning i allmänhet godtas i något större omfattning i dessa områden än i övrigt i landet.

Kamerabevakning innebär naturligtvis alltid risker för intrång i enskilda individers personliga integritet. Bevakningen kan dock bedrivas på olika sätt och med användning av skilda tekniska lösningar som kan begränsa riskerna med bevakningen.

Kamerabevakning kan också innebära ett förstärkt integritetsskydd. Att bli utsatt för ett brott innebär ofta i sig en kränkning av den personliga integriteten. I de fall kamerabevakning exempelvis

påverkar förekomsten av brott på en allmän plats och därigenom ökar tryggheten på platsen har den således en positiv effekt för integritetsskyddet. Så är fallet i viss mån också om kamerabevakningen i och för sig inte minskar brottsligheten på just den övervakade platsen men på andra platser i landet.

Sammantaget bedömer vi att det finns ett mycket starkt objektivi intresse av kamerabevakning i de gränsnära områden vi nu talar om och att det intresset väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade. Vi bedömer vidare att behovet av att kunna kamerabevaka dessa områden för brottsbekämpande ändamål kan förväntas vara konstant över tid.

Kravet på dokumenterad intresseavvägning är redan i dag inte absolut. I ljuset av platsernas karaktär och vad enskilda individer kan förvänta sig där i form av myndighetsåtgärder menar vi att det inte finns skäl att för dessa platser vidhålla kravet på dokumenterad intresseavvägning. Lagstiftaren kan på förhand göra den avvägningen genom att undanta dessa områden från det i dag gällande kravet. Undantag från kravet bör därför införas i kamerabevakningslagen för gränsnära områden.

I samband med att vi diskuterat definitionen av gränsnära områden har vi konstaterat att en viktig del i det nya regelverk som föreslås är möjligheten att vidta åtgärder mot personer och fordon som är på väg att lämna landet. Vi har där slagit fast att det kan finnas ett behov av att kamerabevaka tillfartsvägar till ett gränsnära område för att det ska finnas en praktisk möjlighet att vidta åtgärder mot trafiken ut ur landet. Det kommer i senare avsnitt också framgå att viss kamera-bevakning av tillfartsvägar och efterföljande behandling av uppgifter som samlats in genom sådan bevakning också kan ha ett värde i under-rättelseverksamheten. För att möjliggöra en effektiv användning av kameratekniken som verktyg i gränsnära områden bör undantaget från kravet på dokumenterad intresseavvägning även träffa bevakning av tillfartsvägar i anslutning till sådana områden. Utredningens be-dömning är att undantaget bör träffa allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km i anslutning till ett gränsnära område. (Se angående tillfartsvägarna även avsnitt 14.9.)

Till skillnad från det gränsnära området i sig finns det i fråga om tillfartsvägarna inte skäl att låta undantaget avse något annat än själva vägen, varmed avses vägbanan, vägrenen och parkeringsfickor i omedel-

bar anslutning till vägen. Vi vill återigen framhålla att de allmänna vägarna inte är platser där personer uppehåller sig i någon större utsträckning och dessutom platser där man har att räkna med att bli föremål för trafikkontroller av olika slag. De är därigenom mindre känsliga ur integritetssynpunkt. Att undantaget även omfattar dessa tillfartsvägar bedöms därför ha endast en marginell påverkan på enskildas integritetsintressen och är motiverat utifrån behovet.

I ett fall menar vi dock, som ovan anförts, att det föreslagna undantaget inte ska gälla. Det gäller sådana tillfälliga gränsnära områden som tillkommit genom tillämpning av ventilbestämmelsen (jfr avsnitt 14.7). När det gäller sådana områden kan det i vissa fall vara fråga om platser som i och för sig utgör gränsövergångsställen enligt gränskodexen men som inte faller in under lagens definition av ett gränsnära område. Det kan dock också vara fråga om småbåtshamnar eller andra platser av delvis annan karaktär än de som i övrigt omfattas av lagen; platser där enskilda individers intresse av att inte bli bevakad kan väga väsentligt tyngre än på en flygplats eller en färjeterminal. Det framstår därför inte som möjligt att för sådana platser generellt och på förhand göra en intresseavvägning. Det kan på sådana platser finnas större skäl att mer ingående väga integritetsriskerna med en bevakning. För kamerabevakning av sådana platser bör därför kravet på en dokumenterad intresseavvägning fortsätta att gälla.

Den föreslagna lagändringen medför sammantaget en enhetlig reglering för gränsnära områden och fångar också upp platser som det i dag råder tveksamhet kring hur de ska bedömas. Vidare förväntas lagändringen också innebära vissa administrativa lättnader för myndigheterna och bidra till att kamerabevakning snabbare kan startas upp vid behov. Att kopplingen till brottsutsatt plats lyfts bort bidrar också till att klargöra att den brottsliga verksamhet som kamerabevakningen syftar till att bekämpa inte med nödvändighet behöver utövas på den bevakade platsen.

Vilken kamerabevakning bör undantaget gälla?

Mycket av det som anförts ovan hänför sig till brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning i gränsnära områden i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt i syfte att utreda och lagföra brott. Vi föreslår också i avsnitt 20.5 att Polis-

myndigheten ska få utökade möjligheter att i brottsförebyggande syfte genomföra kroppsvisitation och genomsöka transportmedel. En viktig förutsättning för att de föreslagna åtgärderna ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt är att Polismyndigheten bedriver kamerabevakning i dessa områden. Utgångspunkten är därför också att det nu föreslagna undantaget bör gälla kamerabevakning i sådana syften.

De myndigheter som självklart bör beröras av ett sådant undantag är Polismyndigheten och Tullverket som båda har ett uppdrag att bekämpa sådan gränsöverskridande brottslighet som vi här talar om.

Den bestämmelse som vi föreslår i kamerabevakningslagen tar dock inte enbart sikte på gränsöverskridande brottslig verksamhet utan omfattar all kamerabevakning i brottsbekämpande syfte för de i övrigt berörda myndigheterna. Detta talar starkt för att även Kustbevakningen, som också har ett brottsbekämpande uppdrag, bör omfattas av undantaget. Ett antal av de gränsnära områdena torde vara sådana där Kustbevakningen bedriver verksamhet i relativt stor omfattning, särskilt vissa hamnar. Även om myndigheten uppgett att den i dag inte i någon större utsträckning bedriver sådan kamerabevakning som faller under kamerabevakningslagens tillämpningsområde kan myndigheten komma att göra det i framtiden och bör därmed omfattas av undantaget såvitt avser brottsbekämpningen.

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. Att Säkerhetspolisen kan ha intresse att bevaka vissa gränsnära områden framstår därmed som naturligt.

Trots att utredningens kartläggning inte ger något komplett underlag för att bedöma i vilken utsträckning ett undantag från intresseavvägningen kan motiveras när det gäller kamerabevakning för andra syften än för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och kontrollera utlänningars vistelserätt menar vi att det inte finns tillräckliga skäl för att i detta sammanhang särbehandla någon av de nu nämnda myndigheterna i förhållande till de andra. Här kan också tilläggas att det tycks vara så att lagstiftaren även i andra sammanhang har strävat efter att behandla de nu aktuella brottsbekämpande myndigheterna på samma sätt även om underlaget inte tydligt visat på ett behov av ändringar i ett visst avseende.¹¹

Andra myndigheter som har brottsbekämpande uppdrag, som exempelvis Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatte-

¹¹ Se t.ex. prop. 2019/20:109 s. 39.

verket, använder inte kamerabevakning eller bedriver inte verksamhet i gränsnära områden på samma sätt som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket kan förväntas göra. Dessa myndigheter omfattas inte heller av tidigare undantag från tillstånd och intresseavvägningar och bör inte heller omfattas av vårt förslag.

Det är dock känt att de nu berörda myndigheterna kan bedriva kamerabevakning i flera syften och inom olika verksamhetsgrenar. Det kan exempelvis vara fråga om bevakning som bedrivs i kontrollsyfte i olika sammanhang.

Av den kartläggning som utredningen har gjort framkommer att Polismyndigheten ser ett behov av att kunna använda kamerabevakning som ett verktyg även i arbetet med att kontrollera utlänningars vistelserätt.

Som exempel har förts fram att Polismyndigheten ofta har kännedom om exempelvis platser i närheten av flygplatser eller hamnar som fungerar som pick-up platser för personer som kommit in i landet men saknar rätt att vistas här, exempelvis illegal arbetskraft.

Vidare har det angetts att sådan ANPR-teknik som man ser nytta av i den brottsbekämpande verksamheten också skulle kunna fungera som ett signalsystem inom kontrollverksamheten. Bevakningar skulle exempelvis kunna läggas in på kända fordon som bedriver mer eller mindre organiserad trafik med illegal arbetskraft in till landet.

Utredningen redogör i avsnitt 19.4 för våra bedömningar rörande betydelsen av inre utlänningskontroller och behovet av att utöka möjligheterna att genomföra sådana kontroller i gränsnära områden. Vi föreslår där att kontroll av vistelserätt i sådana områden ska kunna ske under i viss mån andra förutsättningar än i övriga landet.

Vi ser att en utökad användning av kameratekniken skulle vara av stor nytta även i kontrollverksamheten, särskilt i ett sådant reformerat system som vi föreslår vad gäller möjligheterna till inre utlänningskontroller. Kamerabevakning skulle kunna utgöra ett viktigt verktyg i fråga om urval av personer eller transportmedel för sådana kontroller genom användning av bevakningar på särskilda intressanta objekt eller på riskprofiler (exempelvis en viss fordonstyp). När kameran signalerar träff på en sådan bevakning kan kontroll genomföras.

Kamerabevakning skulle även i övrigt kunna fungera som en förstärkning för tjänstemän på en viss plats genom att exempelvis signalera aktivitet på en pick-up plats eller annan plats av särskilt intresse.

En möjlighet att använda kamerateknik framstår som en förutsättning för att de föreslagna utökade kontrollmöjligheterna ska kunna användas på ett effektivt sätt. Undantaget från kravet på dokumenterad intresseavvägning bör således omfatta även sådan kontrollverksamhet.

Utredningens undersökningar visar även vad gäller Tullverkets verksamhet att skiljelinjen mellan tullkontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten är särskilt svår att dra. För att inte regelverket för Tullverkets kamerabevakning i gränsnära områden ska bli allt för svårtillämpat och drabbas av svår gränsdragningsproblematik ser utredningen att det är motiverat att även undanta den kamerabevakning som Tullverket bedriver inom ramen för tullkontrollverksamheten.

Det kan framhållas att Kustbevakningen medverkar i båda dessa kontrollverksamheter. Frågan är hur ett undantag ska förhålla sig till myndigheternas kontrollverksamhet i övrigt.

När avskaffandet av tillståndsplikten för vissa brottsbekämpande myndigheter genomfördes gjordes vissa överväganden i fråga om reformen då skulle träffa all verksamhet som de då berörda myndigheterna bedrev eller endast den brottsbekämpande verksamheten.

Kamerabevakningsutredningen framförde att utredningens kartläggning hade visat att det inte varit möjligt att särskilja de berörda myndigheternas behov av förenklade regler i fråga om sådan kamerabevakning som bedrivs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott från sådan som bedrivs i andra syften. Olika syften angavs ofta vara överlappande. Som exempel nämndes att kamerabevakning vid ett torg eller en demonstration ofta bedrivs i ovan nämnt syfte och i syfte att förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Att ha olika regleringar i fråga om kamerabevakning som bedrivs i dessa skilda syften framstod redan på den grunden som uteslutet.

Vidare konstaterade kamerabevakningsutredningen att det av kartläggningen kunde dras den slutsatsen att en brottsbekämpande åtgärd inte sällan har sin upprinnelse i utövandet av en annan uppgift, t.ex. en kontroll- eller tillsynsuppgift. Det framgick att det inte alltid stod klart i vilket skede en tillsyn, kontroll eller annan verksamhet övergår till att bli brottsbekämpande verksamhet. Det motsatta förhållandet angavs också gälla. De brottsbekämpande myndigheterna hade därför förutspått klara tillämpningssvårigheter om förenklade regler

endast skulle införas för kamerabevakning som bedrivs inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten, alltså inom brottsdatalagens tillämpningsområde.

Slutligen hänvisade utredningen till att det enligt förarbetena till kamerabevakningslagen var eftersträvansvärt i sig att bestämmelserna i kamerabevakningslagen utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt så att bestämmelserna blir så förutsebara och enkla att tillämpa som möjligt. Mot denna bakgrund tog kamerabevakningsutredningens förslag sikte på all kamerabevakning som kan bedrivas av de brottsbekämpande myndigheterna. Regeringen anslöt sig till dessa bedömningar.¹²

Flera av de slutsatser som kamerabevakningsutredningen slog fast har bekräftats under vårt arbete. Det står således helt klart att kamerabevakning på en viss plats kan bedrivas i skilda syften och att gränsdragningen mellan brottsbekämpning och kontrollverksamhet i den operativa verksamheten kan vara flytande. Det är också så att den ena verksamheten kan bidra till den andra. Information som framkommer inom ramen för en viss kontrollverksamhet kan exempelvis vara till nytta i brottsbekämpningen och tvärtom.

Myndigheterna har också här framhållit att regelverket som styr kamerabevakningen redan i dag är i viss mån svårnavigerat och det är ur det perspektivet av stor vikt att ändringar inte medför ytterligare gränsdragnings- eller tillämpningssvårigheter. Detta gäller även om vi också tidigare slagit fast att det alltid är av största vikt att den myndighet som bedriver kamerabevakningen på förhand kan ange i vilket syfte bevakningen bedrivs och syftet med behandlingen av personuppgifter som uppstår till följd av bevakningen. Att det förhåller sig så hindrar dock inte att en och samma kamerabevakning kan bedrivas i flera olika syften.

Det är av stor vikt för de myndigheter som bedriver kamerabevakning att regelverket är överskådligt och lätt att tillämpa. Det sagda talar sammantaget för att förutsättningarna för att få bedriva kamerabevakning på en särskilt definierad plats, såsom ett gränsnära område, med fördel bör vara samma för all kamerabevakning som en myndighet bedriver där, oavsett bevakningens syfte eller ändamål. Vi bedömer att några bärande skäl inte framkommit för att låta undantaget från intresseavvägning endast omfatta vissa verksamhetsområden eller vissa syften eller ändamål. Vi föreslår därför att det ska omfatta

¹² Se SOU 2018:62 s. 131 f. och 145 f. och prop. 2018/19:147 s. 29.

all kamerabevakning som de nämnda myndigheterna bedriver i gränsnära områden.

Den lagtekniska lösningen

Vi har föreslagit att kravet på en dokumenterad intresseavvägning tas bort beträffande Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket för kamerabevakning i de flesta gränsnära områden. Detta bör lämpligen lagtekniskt komma till uttryck genom att det läggs till de undantag från kravet som redan finns angivna i 14 c § kamerabevakningslagen. För övrig kamerabevakning gäller alltså samma regler som i dag.

Att vissa platser som utgör gränsnära områden enligt den definition som vi föreslår också omfattas av undantagen i 9 § 6 kamerabevakningslagen medför en viss dubbelreglering, t.ex. i fråga om flygplatsområden. Det undantaget kan redan i dag tillämpas av bl.a. Polismyndigheten. Eftersom 9 § 6 även omfattar platser som inte utgör gränsnära områden måste hänvisningen till denna punkt i bestämmelsen finnas kvar i 14 c §. Eftersom bestämmelsen i 9 § 6 även avser undantag från tillståndskravet som gäller för andra aktörer än nu berörda myndigheter bör inte heller den ändras. En viss dubbelreglering är alltså befogad.

15.5.3 Bör någon form av anmälnings- eller underrättelseskyldighet införas?

Utredningens bedömning: Dataskyddsregleringen ger ett långtgående preventivt och korrigerande skydd för den personliga integriteten. Regleringen ger dessutom ett starkt skydd under tiden som kamerabevakningen pågår. Vi bedömer att det inte finns skäl för att ersätta den dokumenterade intresseavvägningen med någon annan integritetsskyddande åtgärd. Det skydd som dataskyddsregleringen medför bedöms vara tillräckligt.

Skälen för bedömningen

Integritetsskyddsmyndigheten har fört fram att det bör övervägas om kamerabevakning i vissa gränsnära områden bör föregås av någon form av anmälnings- eller underrättelseskyldighet om kravet på dokumenterad intresseavvägning tas bort. I den frågan gör utredningen följande överväganden.

Kravet på dokumenterad intresseavvägning enligt kamerabevakningslagen innebär att myndigheten själv ska bedöma om intresset av bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Kravet på dokumentation innebär att myndigheten ska skriva ett formellt och motiverat beslut om att anordna kamerabevakningen. Av beslutet ska framgå på vilken rättslig grund bevakningen anordnas. Beslutet ska vidare innehålla en beskrivning av den bevakade platsen eller området samt en redogörelse för myndighetens övervägande när det gäller avvägningen mellan bevakningsintresset och risken för integritetsintrång. Ska bevakningen förenas med ljudupptagning bör en särskild motivering för detta göras.¹³

Kravet på intresseavvägning i kamerabevakningslagen innebär dock inte i sig någon skyldighet att anmäla till eller underrätta tillsynsmyndigheten om vilken kamerabevakning som bedrivs.

I de fall undantag i dag görs i kamerabevakningslagen från kravet på intresseavvägning finns ingen särskild skyldighet för myndigheterna att anmäla till eller underrätta tillsynsmyndigheten om den kamerabevakning som eventuellt bedrivs.

När det gäller undantagen som följer av 14 d § kamerabevakningslagen är dessa speciella i så måtto att de gäller tillfällig kamerabevakning i vissa i lagen angivna fall. Det är alltså fråga om bevakning under kortare tider och i huvudsak när behovet av bevakning är utlöst av någon särskild händelse eller en kommande händelse (t.ex. en olycka, en fotbollsmatch, en demonstration eller ett statsbesök). Förutsättningarna innebär att det i regel i dessa situationer är fråga om relativt plötsliga eller brådskande behov av bevakning som av praktiska skäl inte kan föregås av en anmälan eller underrättelse.

När det gäller undantagen i 14 c § kamerabevakningslagen är dessa däremot av en i viss mån annan karaktär. Det är där inte fråga om någon tillfällig bevakning. Undantagen avser i stället dels hastighetsövervakning, dels kamerabevakning som vissa brottsbekämpande myn-

¹³ Jfr Berg, Kamerabevakningslagen (2018:1200), 14 b §, Karnov 2020-10-01 (JUNO).

digheter bedriver i anslutning till vissa skyddsobjekt, i kollektivtrafiken, på flygplatser och i apotekslokaler m.m. Dessa undantag är i den bemärkelsen lika de undantag vi föreslår i att de rör ett antal platser av viss närmare karaktär.

Vi har i andra sammanhang framfört att vissa av de platser som träffas av undantagen i den sistnämnda bestämmelsen till sin karaktär är lika gränsnära områden så som vi valt att definiera dessa. Det framstår redan av den anledningen som svårt att motivera att ett undantag för gränsnära områden skulle åtföljas av något krav på anmälan eller en underrättelseskyldighet. En särskild sådan reglering för dessa områden skulle också försvåra tillämpningen av lagen genom att det skulle medföra en del gränsdragningsproblem t.ex. i fråga om flygplatser.

Enligt vårt förslag ska dock även andra områden kunna omfattas av undantaget från intresseavvägningen, här tänker vi särskilt på vissa platser i det allmänna vägnätet. Detta innebär att bevakningen kan ske på platser av i viss mån skiftande karaktär. Frågan är om några andra krav av det skälet bör ställas i fråga om alla, eller några av dessa gränsnära områden.

En anmälnings- eller underrättelseskyldighet skulle inte i sig medföra något krav på andra eller mer ingående överväganden av den myndighet som bedriver bevakningen inför en påbörjad kamerabevakning än vad som redan gäller. Den viktigaste funktionen eller effekten som en anmälnings- eller underrättelseskyldighet skulle ha är i stället att tillsynsmyndigheten skulle kunna få bättre möjligheter att snabbt agera i tillsynsverksamheten. Detta skulle i sig kunna innebära ett förstärkt integritetsskydd.

I samband med att kravet på tillstånd för kamerabevakning avskaffades övervägdes om tillståndsplikten skulle ersättas av en anmälningsplikt. Regeringen konstaterade att det i och för sig kunde finnas vissa argument för en anmälningsplikt av ett slag som innebar att de brottsbekämpande myndigheterna skulle anmäla ny kamerabevakning till tillsynsmyndigheten innan den påbörjas. Sådana anmälningar ansågs kunna ge tillsynsmyndigheten överblick över vilken kamerabevakning som pågår och, för det fall en bevakning framstår som tveksam, möjlighet för tillsynsmyndigheten att snabbt kunna inleda ett tillsynsärende, utreda bevakningen närmare och vidta de åtgärder som kan vara befogade. En fördel i jämförelse med den tillståndsplikt som gällde vid tidpunkten ansågs vara att de brottsbekämpande myndig-

heterna inte skulle behöva vänta på tillstånd från tillsynsmyndigheten. Det skulle räcka med att göra själva anmälan.

Samtidigt framförde regeringen att det även fanns starka argument mot en anmälningsplikt. För att tillsynsmyndigheten skulle kunna få en bild av den kamerabevakning som planeras, och kunna avgöra om det finns skäl att ingripa mot den, skulle det nämligen inte räcka att myndigheten fick kännedom om att bevakning planeras på en viss plats. Myndigheten skulle också behöva få veta vad syftet med bevakningen är, varför den behövs på den aktuella platsen, hur den är tänkt att utformas osv. Tillsynsmyndigheten själv hade anfört att det bedömdes att en anmälan skulle behöva innehålla i princip samma information som en tillståndsansökan för att myndigheten i varje enskilt fall ska kunna avgöra om tillsyn behövs eller inte. En anmälningsplikt skulle sammanfattningsvis innebära ungefär samma administration som en tillståndsplikt och utgjorde därmed inte ett ändamålsenligt alternativ.¹⁴

Om vi nu skulle överväga att införa en anmälningsplikt för kamerabevakning i något eller några gränsnära områden skulle vi alltså införa strängare krav i dessa områden än vad som gäller för alla andra platser, alltså inte bara de som i dag omfattas av undantag från intresseavvägningen. Vi skulle också öka den administrativa bördan vilket i sin tur skulle innebära att det nya undantaget inte skulle utgöra någon lättnad i förhållande till vad som gäller i dag. En anmälningskyldighet bedöms därmed inte vara aktuell.

Man kan i nästa steg fråga sig om lagstiftaren på något annat sätt kan eller bör tillse att tillsynsmyndigheten får kännedom om den kamerabevakning som bedrivs i vissa gränsnära områden för att en effektiv tillsyn ska kunna ske.

Tillsynsmyndigheten har framfört att man bör överväga en skyldighet för den berörda myndigheten att underrätta tillsynsmyndigheten om kamerabevakningen. Även en sådan underrättelseskyldighet hade kunnat medföra vissa positiva effekter, främst genom att ge tillsynsmyndigheten god överblick av pågående bevakningar i dessa områden – områden som alltså annars kan vara i viss mån oförutsebara i sammanhanget. Inte heller en sådan skyldighet skulle som sagt medföra något krav på andra eller mer ingående överväganden av den myndighet som bedriver bevakningen inför påbörjad kamerabevakning än vad som redan gäller eller skulle gälla.

¹⁴ Prop. 2018/19:147 s. 23.

Även en sådan underrättelseskyldighet eller mindre långtgående anmälningsplikt övervägdes av kamerabevakningsutredningen. En anmälningsplikt som innebar att endast några få uppgifter om bevakningen lämnades bedömdes dock i de flesta fall inte kunna bidra till ett snabbt agerande från tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten hade nämligen anfört att allt för begränsade uppgifter i de flesta fallen inte skulle ge myndigheten tillräckligt underlag för att avgöra om en tillsyn behövs eller inte. Även om en sådan skyldighet alltså kunde medföra vissa positiva integritetseffekter, såsom att eventuella grova överträdelser av dataskyddsregleringen kunde upptäckas snabbare och en god överblick över den bevakning som sker, bedömdes integritetsvinsterna vara för begränsade för att kunna motivera den administrativa bördan som skyldigheten skulle medföra.¹⁵

På samma sätt borde det förhålla sig alltså – att endast en upplysning om att bevakning sker inte räcker för en bedömning av behovet av tillsyn. En sådan skyldighet skulle därför främst fylla sin funktion att ge tillsynsmyndigheten överblick över vilken kamerabevakning som i realiteten bedrivs av myndigheterna.

Det har inte framkommit några skäl till för varför en sådan överblick skulle vara särskilt viktig i gränsnära områden. Dessa platser skiljer sig inte på något markant sätt från andra platser som i dag kan bevakas vare sig en dokumenterad intresseavvägning förutsätts eller inte. Någon särreglering framstår därför inte som motiverad.

I det här sammanhanget bör det särskilt framhållas att dataskyddsregleringen ger ett såväl förebyggande som korrigerande integritetsskydd i samband med kamerabevakning. Dataskyddsregleringen ger dessutom ett starkt skydd under tiden som bevakningen pågår. Om undantag görs från kravet på intresseavvägning blir förutsättningarna i den generella dataskyddsregleringen och kompletterande nationell lagstiftning ensamt styrande för tillåtligheten av bevakningen. Dessa regelverk har redovisats i avsnitt 9 och de ger ett starkt skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning. Detta har också varit lagstiftarens uppfattning i samband med tidigare ändringar i kamerabevakningslagen.¹⁶

Reglerna innebär bl.a. att all bevakning som innebär att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för sär-

¹⁵ SOU 2018:62 s. 159 f.

¹⁶ Jfr prop. 2018/19:147 s. 33 ff.

skilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Redan detta ger ett grundläggande preventivt integritetsskydd.

När det gäller det preventiva skyddet är vidare regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd central. Om en planerad kamerabevakning kan antas medföra särskild risk för intrång i den enskildes personliga integritet ska konsekvenserna för skyddet av personuppgifter bedömas innan kamerabevakningen påbörjas (se 3 kap. 7 § första stycket brottsdatalagen och 5 kap. 6 § första stycket Säkerhetspolisens datalag). Detta gäller både vid införandet av en ny typ av personuppgiftsbehandling och vid betydande förändringar i redan pågående behandling.

Exempel på riskfyllda behandlingar som bör föranleda en konsekvensbedömning är enligt förarbetena till nämnda lagar inrättandet av storskaliga register som innehåller känsliga personuppgifter eller vissa former av profilering.¹⁷ En motsvarande bestämmelse om konsekvensbedömning finns i artikel 35 i dataskyddsförordningen. I artikel 35.3.c anges uttryckligen att en konsekvensbedömning ska krävas särskilt vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning. I skäl 91 till förordningen förtydligas att detta gäller särskilt vid användning av optisk-elektroniska anordningar.

En konsekvensbedömning ska bl.a. innehålla en beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för intrång i registrerades personliga integritet, vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna och vilka rutiner som finns för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och visa att tillämpliga regler följs.

Till skillnad från den intresseavvägning som föreskrivs i kamerabevakningslagen behöver en konsekvensbedömning dock inte göras för varje enskilt fall av kamerabevakning. En sådan bedömning kan i stället omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker (jfr artikel 35 i dataskyddsförordningen). Regeringen har därför tidigare uttalat att exempelvis Polismyndigheten bör kunna ta fram en konsekvensbedömning som kan användas vid ett stort antal bevakningssituationer.¹⁸

Regeringen har i tidigare sammanhang även bedömt att reglerna om konsekvensbedömningar innebär att en sådan bedömning i många fall krävs vid kamerabevakning av en plats dit allmänheten har till-

¹⁷ Prop. 2017/18:232 s. 456 och prop. 2018/19:163 Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter s. 241.

¹⁸ Prop. 2017/18:231 s. 73.

träde och som berör fler än ett begränsat antal personer.¹⁹ Vår uppfattning är också att den typ av kamerabevakning som behandlas i detta betänkande i stor utsträckning kommer att behöva föregås av konsekvensbedömningar avseende exempelvis en viss kategori av platser och en viss typ av personuppgiftsbehandling. Sådana konsekvensbedömningar uppfyller i stor utsträckning samma syften som en dokumenterad intresseavvägning och bidrar till att säkerställa att enskildas intressen i tillräcklig grad beaktas.

Om konsekvensbedömningen visar att det finns en särskild risk för integritetsintrång eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång ska den ansvariga myndigheten samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan bevakningen påbörjas (3 kap. 7 § andra stycket brottsdatalagen och 5 kap. 6 § andra stycket Säkerhetspolisens datalag, jfr artikel 36 i dataskyddsförordningen). Denna reglering kommer även att gälla i gränsnära områden (av alla slag) och aktualiseras alltså även när kravet på dokumenterad intresseavvägning tas bort.

Regleringen om förhandssamråd bedöms också medföra att tillsynsmyndigheten, i de fall det är motiverat med hänsyn till särskilda integritetsrisker, kommer att vara involverad i myndigheternas arbete med integritetsaspekter redan inför att en kamerabevakning påbörjas.

Utöver det preventiva integritetsskydd som regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd medför innehåller dataskyddsregleringen ett starkt integritetsskydd när det gäller behandling av personuppgifter vid kamerabevakning. Regelverket innehåller ett stort antal bestämmelser om exempelvis behandling för nya ändamål, rättelse, uppdatering och radering, längsta tid som personuppgifter får behandlas, tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder, begränsning av tillgången till personuppgifter, säkerheten för de personuppgifter som behandlas osv.

Slutligen ger dataskyddsregleringen goda möjligheter för en effektiv tillsyn. Personuppgiftsansvariga är skyldiga att samarbeta med tillsynsmyndigheten och tillhandahålla det material som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten har exempelvis rätt att på begäran få upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder. Den personuppgiftsansvarige har således alltid en viss dokumentationsskyldighet i fråga om person-

¹⁹ Se bl.a. prop. 2018/19:147 s. 35.

uppgiftsbehandlingen (se 5 kap. 5 § 2 brottsdatalagen jämte 3 kap. 3 § brottsdataförordningen, 2018:1202, och 7 kap. 3 § 2 Säkerhetspolisens datalag, jfr artikel 30 dataskyddsförordningen).

Regleringen ger vidare tillsynsmyndigheten en rad korrigerande befogenheter. Tillsynsmyndigheten kan bland annat förelägga en myndighet att vidta vissa åtgärder, förbjuda behandlingen eller utfärda sanktionsavgifter. Att en felaktig behandling av personuppgifter i slutänden kan bli mycket kostsam för den myndighet som bedriver kamerabevakning bedöms innebära ett ytterligare skydd för integriteten.

Dataskyddsdirektivet föreskriver ett dokumentationskrav och skyldighet att informera tillsynsmyndigheten om vissa typer av överföringar av personuppgifter till tredjeland och internationella organisationer. I vissa fall när en brottsbekämpande myndighet överför personuppgifter till ett tredje land eller en internationell organisation har den personuppgiftsansvarige därför enligt brottsdataförordningen skyldighet att informera tillsynsmyndigheten om överföringen (se brottsdataförordningen 7 kap. 4 och 5 §§).

Någon motsvarande allmän informationsskyldighet vid myndigheternas egen personuppgiftsbehandling föreligger inte. Att införa en sådan typ av informationsskyldighet vid behandling av personuppgifter insamlade i gränsnära områden framstår därför som främmande och hade inneburit att kamerabevakning i sådana områden blev föremål för en mer omfattande tillsyn än annan kamerabevakning. Något bärande skäl för en sådan ordning har inte framkommit.

Utöver det nu anförda följer krav på proportionalitet vid inskränkningar i den personliga integriteten av bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. För Polismyndighetens verksamhet finns även en proportionalitetsprincip uttryckt i polislagen.

Polismyndigheten har också interna riktlinjer rörande kamerabevakning. Dessa riktlinjer rör bl.a. behandlingen av personuppgifter, såsom behörighet att få tillgång till kameramaterial och hur lagrat videomaterial får behandlas.

Det ska också framhållas att upplysningsplikten i kamerabevakningslagen fortsatt kommer att gälla även för den kamerabevakning som bedrivs i gränsnära områden. Det är alltså inte fråga om någon dold kamerabevakning. Myndigheter har också en skyldighet att föra en förteckning över de kategorier av behandlingar av personuppgifter som myndigheten ansvarar för. Det kommer därmed fortsatt

finnas möjligheter för allmänheten och tillsynsmyndigheten att få kännedom om vilken kamerabevakning som pågår.

Sammantaget bedömer utredningen att det, när kravet på dokumenterad intresseavvägning tas bort, inte finns tillräckliga skäl för att ersätta denna med någon annan integritetsskyddande åtgärd. Det skydd som dataskyddsregleringen medför bedöms alltså vara tillräckligt. Däremot kan det redan här framhållas att det med en sådan ordning också är viktigt att integritetsintresset verkligen kan upprätthållas och att en viktig komponent i det sammanhanget är att tillsyn kan komma till stånd. Integritetsskyddsmyndighetens möjligheter att utöva en sådan tillsyn måste vara reella.

15.5.4 Andra strategiskt viktiga platser

Utredningens bedömning: Utredningen lämnar inte något förslag när det gäller möjligheterna att kamerabevaka andra strategiskt viktiga platser.

Skälen för bedömningen

Polismyndigheten har framhållit att kamerabevakning i gränsnära områden är av särskilt stor vikt i arbetet med att bekämpa den organiserade och ofta gränsöverskridande brottsligheten. Polismyndigheten har dock även framhållit att det är av stor betydelse att bevakning också kan bedrivas på andra strategiskt viktiga platser och trafikleder.

Det har också framgått att kamerabevakning på andra platser än just vid gränsen eller i det gränsnära området skulle kunna ha stor betydelse, exempelvis som ett system för att upptäcka rörelser av fordon eller personer kopplade till brottslig verksamhet. En kamera vid en knutpunkt i vägnätet längre in i landet skulle kunna fånga upp att ett misstänkt fordon är på väg i riktning mot en hamn eller annan gränsövergång och riktade insatser utefter den givna informationen skulle kunna sättas in i rätt tid och på rätt plats. En kamera på en sådan strategiskt viktig plats skulle därmed ha stor betydelse för verksamheten vid gränsen och i det gränsnära området.

Det framstår som naturligt att ett sådant bevakningssystem, som alltså skulle kunna ha sensorer var som helst i landet, skulle vara av stor nytta i det polisiära arbetet. Det framstår också som sannolikt att bevakningen skulle kunna ge underlag för mer träffsäkra insatser även i arbetet vid landets gränser.

Utredningens uppdrag är dock enligt direktiven begränsat till att avse åtgärder i gränsnära områden. De förslag som utredningen lägger fram är därför också avgränsade på motsvarande sätt. Att utöka möjligheterna till kamerabevakning på andra platser än just i de gränsnära områdena och omedelbart anslutande områden går utöver detta uppdrag. Åtgärder på sådana platser får dessutom verkningar även på andra områden än just för den polisiära verksamheten i närheten av gränserna. Att överblicka och utvärdera sådana verkningar ryms inte heller inom uppdragets ramar.

Några förslag som rör andra strategiskt viktiga platser kommer därför inte att läggas fram. Det kan dock framhållas att det redan i dag finns relativt goda förutsättningar för att bedriva kamerabevakning på många platser av intresse för brottsbekämpningen (jfr utredningens resonemang i avsnitt 15.5.1).

15.5.5 Kamerabevakning inom verksamhet för att kontrollera vistelserätt

Utredningens bedömning: De inre utlänningskontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) utgör sådan kontrollverksamhet som omfattas av 8 § andra stycket 3 kamerabevakningslagen. Lagen behöver inte förtydligas i detta avseende.

Skälen för bedömningen

Det råder ingen tvekan om att de inre utlänningskontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen utgör en kontrollverksamhet. Denna kontrollverksamhet syftar till att upprätthålla en efterlevnad av reglerna om rätten till vistelse i Sverige.

Polismyndigheten har framfört att det kan finnas anledning att förtydliga att 8 § andra stycket 3 kamerabevakningslagen omfattar denna kontrollverksamhet. Av bestämmelsen framgår att det vid in-

tresseavvägningen särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att utöva kontrollverksamhet och någon begränsning till någon särskilt angiven kontrollverksamhet har inte gjorts i lagtexten.

Kontrollverksamhet angavs inte som ett särskilt intresse att beakta vid tillståndsprövningen enligt den tidigare gällande kameraövervakningslagen (2013:460). När den nya kamerabevakningslagen infördes anförde regeringen att kamerabevakning även kan vara ett viktigt verktyg vid olika typer av kontrollverksamhet som framför allt bedrivs av myndigheter, exempelvis vid gränskontroll och tullkontroll samt vid kontroll av vattenskyddsområden och miljöfarlig verksamhet.

Regeringen gjorde bedömningen att detta intresse skulle anges i den nya lagen för att förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i sådan verksamhet. Ändringen skulle bl.a. innebära att Tullverkets möjlighet att använda kamerabevakning i sin verksamhet vid exempelvis flygplatser och hamnar skulle komma att förbättras.²⁰

Att inre utlänningskontroller inte särskilt räknas upp bland exemplen i propositionen kan enligt utredningens uppfattning inte anses medföra att sådan verksamhet faller utanför tillämpningsområdet. Att kamerabevakning behövs för att utöva kontroll av utlänningars vistelserätt är således en omständighet som ska beaktas särskilt vid den intresseavvägning som fortsatt ska göras när kamerabevakning bedrivs utanför de gränsnära områdena. Något förtydligande av lagen i detta avseende behövs enligt vår uppfattning inte. Det kan dock påpekas att omständigheterna runt kamerabevakningen inom ramen för sådan kontrollverksamhet kan förväntas skifta. Olika omständigheter, exempelvis platsen för bevakningen, kan kräva olika överväganden i fråga om integritetsskyddande åtgärder.

15.5.6 Upplysningskravet och undantag från denna (15 och 16 §§)

Kamerabevakningslagen innehåller ett krav på att upplysning om kamerabevakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt (15 §). Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen, ska en särskild upplysning lämnas om detta. Regelverket innebär också en rätt till information till den enskilde om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär.

²⁰ Prop. 2017/18:231 s. 69.

Det vanligaste sättet att uppfylla kravet är genom skyltning direkt i anslutning till den plats som bevakas. Om kamerabevakning ska ske från ett fordon kan, enligt uttalanden i lagens förarbeten, en sådan skylt eller dekal i stället lämpligen placeras på fordonet så att den är väl synlig utifrån. Vidare anges att vid kamerabevakning från exempelvis drönare kan upplysning i vissa fall lämnas genom skyltning eller andra typer av markeringar eller avspärningar på marken, t.ex. i utkanten av det bevakade området. I annat fall får upplysning lämnas på något annat verksamt och lämpligt sätt, t.ex. genom att information om bevakningen lämnas direkt till dem som kan komma att omfattas av den.²¹

Vissa undantag från upplysningskravet och rätten till information görs i lagen. Enligt dessa undantag behöver upplysning om bevakningen inte lämnas vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,
2. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,
3. bevakning som sker för att skydda vissa angivna skyddsobjekt,
4. bevakning som Försvarsmakten bedriver från fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan övervakning,
5. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och
6. bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

²¹ A. prop. s. 151.

Undantagen motiveras av bl.a. att integritetsintrånget i de aktuella fallen är begränsat och att själva syftet med bevakningen skulle motverkas genom ett ovillkorligt krav på upplysning.²²

Vid tillämpning av undantaget i 16 § första stycket 2 krävs inte misstanke om ett konkret allvarligt brott utan det räcker att det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet. Med allvarlig brottslighet avses bl.a. angrepp på någons liv och allvarliga angrepp på hälsa eller trygghet, t.ex. grov våldsbrottslighet eller systematiska fall av sexuella övergrepp. Andra exempel är omfattande förstörelse av egendom eller omfattande narkotikahandel. Exempel på situationer som undantaget är avsett att vara tillämpligt vid är våldsamma sammandrabbningar på offentliga platser, terrorangrepp eller andra plötsliga händelser som innefattar en risk för allvarlig brottslighet.

När bevakning av sådana händelser ska ske från drönare eller annars från luften, dvs. med luftfartyg, är det ofta inte möjligt att upplysa om kameraanvändningen. Till skillnad mot hemlig kameraövervakning där själva poängen med övervakningen är att den sker dolt handlar det alltså enligt motiven om fall där kamerabevakning sker på ett öppet sätt men där de praktiska möjligheterna att upplysa om bevakningen är mycket små. Undantaget innefattar inte en rätt att försöka dölja kamerabevakningen eller att använda den som ett led i en pågående förundersökning. I kravet på att undantaget bara får tillämpas i brådskande fall ligger också att upplysning om kamerabevakningen ska lämnas när det är möjligt. I situationer som inte är brådskande går det, enligt regeringens uttalanden i förarbetena, oftast att uppfylla kravet på upplysning även vid användning av en kamerautrustad drönare.²³

Om det finns synnerliga skäl får Integritetsskyddsmyndigheten i enskilda fall besluta om undantag från upplysningskravet och rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär (17 §).

²² A. prop. s. 92 och där gjord hänvisning.

²³ A. prop. s. 95 f., 148 och 153.

15.5.7 Inget utökad undantag från upplysningskravet

Utredningens bedömning: Utredningen lämnar inga förslag i fråga om utökade undantag från upplysningskravet i kamerabevakningslagen.

Skälen för bedömningen

När ett undantag från upplysningskravet görs gällande kamerabevakning måste det avgränsas noggrant och utformas så att det inte innebär ett kringgående av den reglering om hemlig kameraövervakning som finns i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Lagstiftaren har i kamerabevakningslagen gjort vissa sådana undantag för brådskande fall och vissa andra fall där bevakningens syfte äventyras om upplysning sker. När det gäller de situationer som avser brottsbekämpningen ställs kravet att behovet av bevakning ska vara brådskande. Lagstiftaren har särskilt påpekat att det i dessa fall inte ska vara fråga om situationer där syftet är att bevakningen sker i hemlighet, utan snarare om situationer där upplysning av praktiska skäl inte kan ges av t.ex. tidsskäl eller för att det bevakade området är så stort att det blir praktiskt svårt. Om Tullverket, eller en annan brottsbekämpande myndighet, har behov av att bedriva kamerabevakning i hemlighet är de alltså hänvisade till bestämmelserna om hemlig kameraövervakning.

Bestämmelser om hemliga tvångsmedel, däribland hemlig kameraövervakning, omgärdas av särskilda rättssäkerhetsgarantier. En sådan garanti är att beslut om att tillåta hemlig kameraövervakning fattas av domstol på ansökan av en åklagare, eller i brådskande fall av en åklagare vars beslut därefter prövas av domstol (27 kap. 21 och 21 a §§ rättegångsbalken).

Om undantag ska göras från upplysningsplikten utan att sådana garantier finns måste det enligt vår mening föreligga ett tydligt och tungt vägande sådant behov.

Det kan möjligen vara så att Tullverket har behov av att omfattas av det undantag från upplysningskravet som gäller för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt 16 § första stycket 2 kamerabevakningslagen i sin verksamhet, som till största delen bedrivs i gränsnära

områden. De situationer som bestämmelsen är avsedd att omfatta tycks dock i första hand ligga inom Polismyndighetens primära verksamhetsområde, exempelvis våldsamma sammandrabbningar på offentliga platser eller terrorangrepp. De behov som Tullverket har i detta avseende i sin verksamhet i de gränsnära områdena har inte framkommit tillräckligt för att en utvidgning av undantaget till att gälla även Tullverket ska föreslås i detta sammanhang.

De andra ändamål för vilka Tullverket menat att undantaget bör gälla tycks främst ta sikte på olika former av hemlig kameraövervakning, såsom övervakning i spaningssyften på platser där spaning inte kan ske på vanligt sätt på grund av risk för upptäckt, eller för rekognosering inför tillslag.

I fall då övervakningen varken är hemlig eller brådskande borde det normalt finnas möjlighet att genom skyltning eller på annat verksamhetsätt upplysa om bevakningen, även om detta ibland kan vara svårare än vid bevakning med t.ex. en fast kamera. Det kan också framhållas att sådan kamerabevakning som inte innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning inte omfattas av reglerna om upplysningsplikt.

Tullverkets behov i denna del tycks inte heller särskilt ta sikte på verksamheten vid gränsen utan avser behov inom verksamheten i stort. Frågorna ryms därmed inte inom detta utredningsuppdrag varför några ytterligare överväganden rörande dessa inte kommer att göras.

16 Utgångspunkter för överväganden rörande personuppgiftsbehandling

16.1 Allmänt om dataskyddsregleringens generella karaktär

Sedan EU:s dataskyddsreform bygger EU:s dataskyddsreglering främst på två rättsakter, dataskyddsförordningen (2016/679) och dataskyddsdirektivet (2016/680). Förordningen är direkt tillämplig i Sverige, dvs. den gäller som lag här. Direktivet är genomfört i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Såväl förordningen som direktivet bygger på ett antal allmänna principer som också tar sig uttryck i flera av bestämmelserna i såväl brottsdatalagen som myndigheternas särskilda brottsdatalagar. Dataskyddsförordningen och brottsdatalagen utgör de yttre ramarna för på vilket sätt personuppgifter får behandlas inom respektive tillämpningsområde. Det bör särskilt framhållas att det från de allmänna principerna som de vilar på i regel inte kan göras avsteg, inte ens genom lag eller annan författning. Regelverket har beskrivits mer ingående i avsnitt 9.

På flera områden finns särregleringar som fyller ut och kompletterar de grundläggande författningarna. I detta sammanhang kan särskilt nämnas myndigheternas särskilda brottsdatalagar, kamerabevakningslagen (2018:1200) och lagen (2006:444) om passagerarregister. Det finns också särreglering vid sidan om dessa regelverk, exempelvis lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen, som också bygger på ett EU-direktiv. Här kan också särskilt nämnas lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens datalag) som gäller vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet. Den regleringen grundar sig inte

direkt på det EU-rättsliga regelverket men överensstämmer i stora delar med detsamma. Det kan redan här framhållas att vi i de följande texterna (avsnitt 16 och 17) huvudsakligen förhåller oss till vad som gäller enligt brottsdatalagen och de brottsbekämpande myndigheternas särskilda registerlagstiftning på brottsdatalagens område. Även om Säkerhetspolisen omfattas av våra förslag finns här i regel ingen särskild redovisning för vilka möjligheter som följer av Säkerhetspolisens data-lag. Vi har dock bedömt att våra överväganden huvudsakligen också har bäring på Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling.

Bortsett från myndigheternas särskilda brottsdatalogar, som i första hand är avsedda att reglera personuppgiftsbehandling inom ramen för brottsbekämpande verksamhet mera allmänt, tar särregleringen i huvudsak sikte på vad som kan karakteriseras som regelrätta register och databaser (belastningsregister, mistankeregister, passagerarregister osv.).

Bortsett från sådana fall av särreglering som nu nämnts, är det ramverk som styr myndigheternas behandling av personuppgifter alltså utformat på ett sådant sätt att det inte ger svar på om behandlingen av personuppgifter i ett enskilt fall är tillåten eller inte. Det lämnas i stället åt rättstillämparen att i varje fall göra bedömningen om behandlingen kan hänföras till en i lagen angiven rättslig grund, om den sker för ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål, om bevarandet av personuppgiften är nödvändig osv. Lagstiftningens allmänna karaktär, och de grundläggande principerna om att uppgifter inte ska behandlas i en större utsträckning eller av fler personer än vad som är nödvändigt för ändamålet med behandlingen, medför också att det är mycket svårt för lagstiftaren att göra såväl generella bedömningar som förhandsbedömningar av när en viss behandling är tillåten och inte.

För utredningens överväganden är behandlingen av personuppgifter insamlade genom kamerabevakning av särskilt intresse. För att helt kunna svara på frågan om en viss behandling av t.ex. videomaterial från en bevakningskamera i ett gränsnära område är tillåten måste man som utgångspunkt ha information om de särskilda ändamålen med behandlingen, vilka uppgifter som ska samlas in, hur personuppgifterna är tänka att bearbetas (kamera utan något analysverktyg eller i kombination med t.ex. ANPR-teknik, Automatic number Plate Recognition, eller annan objekts- eller ansiktsgenkänning), hur många som ska ha tillgång till uppgifterna, hur länge de ska bevaras osv.

Förenligheten med det dataskyddsrättsliga regelverket kan alltså bedömas fullt ut först när det finns en någorlunda konkret utarbetad plan för personuppgiftsbehandlingen.

Regleringen innehåller inte några särskilda bestämmelser om *hur* personuppgifter får bearbetas, dvs. om man exempelvis får använda objekts- eller ansiktsgenkänningsverktyg vid behandlingen. Huruvida sådan bearbetning är godtagbar beror alltså på hur den samlade behandlingen bedöms utifrån regelverket. Det bör dock noteras att användningen av ansiktsgenkänningsverktyg normalt medför behandling av känsliga personuppgifter – i form av biometriska uppgifter – och behandlingen faller i sådana fall under de särskilda regler som gäller för sådana uppgifter.

Frågan om vilka uppgiftssamlingar och register som en personuppgift får jämföras med styrs inte heller direkt av den generella regleringen utan i regel av den eventuella särreglering som finns avseende vissa register och databaser, t.ex. vägtrafikdatalagen (2019:369). Där emot får författningarnas ändamålsbestämmelser stor betydelse för vilka sådana jämförelser som kan ske eftersom behandling inte får ske i strid med sådana ändamålsbestämmelser.

De närmare bedömningarna och gränsdragningsfrågorna har alltså lämnats till rättstillämpningen. I regleringen som gäller brottsbekämpande verksamhet finns i dag inbyggda krav på förhandssamråd med tillsynsmyndigheten, dvs. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY, tidigare Datainspektionen), se 3 kap. 7 § brottsdatalagen och 5 kap. 6 § Säkerhetspolisens datalag. Vid sådana samråd ska tillsynsmyndigheten ge råd och stöd avseende den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbiträdets skyldigheter enligt lag eller annan författning (5 kap. 4 § brottsdatalagen och 7 kap. 4 § Säkerhetspolisens datalag). Utöver dessa samråd har tillsynsmyndigheten också en skyldighet att utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandlingen. Tillsynsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Även Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) ska utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av bl.a. Polismyndigheten enligt brottsdatalagen och polisens brottsdatalag (2018:1693) för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen: att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa upp börd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. SIN ska också utöva tillsyn över Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. SIN:s avgöranden får inte överklagas.

Det är alltså främst genom myndigheternas tillämpning och genom de nu nämnda tillsynsmyndigheternas yttranden och avgöranden som de närmare gränserna för tillåten behandling utformas.

Det har framgått av den kartläggning utredningen har gjort att kamerabevakning i brottsbekämpande syften i gränsnära områden endast förekommer i begränsad omfattning i dag. Tullverkets användning av kamerabevakning vid delar av Värtahamnen, Öresundsbron och Helsingborgs hamn har varit föremål för prövning i förvaltningsrätten i Stockholm¹ och innan dess genomfördes även ett förhandssamråd med tillsynsmyndigheten². Vidare har viss planerad användning av t.ex. kamerabevakning med bearbetning genom särskilda analysverktyg varit föremål för förhandssamråd med tillsynsmyndigheten. Bland annat har sådana förhandssamråd skett rörande av Polismyndigheten planerad pilotverksamhet med biometrisk ansiktsverifiering vid yttre gräns³, planerad användning av programvara för ansiktsigenkänning mot signalementsregistret⁴ och planerad användning av bildanalysverktyg vid utredning av brott⁵.

Eftersom den typen av kamerabevakning med efterföljande mer omfattande lagring och bearbetning av information som Polismyndigheten nu ser behov av, såvitt framkommit, ännu inte bedrivs, har det heller inte utarbetats någon vägledande praxis i för utredningens överväganden centrala frågor. Var de närmare gränserna går i fråga om möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att bearbeta och lagra personuppgifter insamlade genom kamerabevakning är därför i någon mån oklart.

När vi här och i det följande talar om videomaterial avser vi rörligt bildmaterial och i förekommande fall ljudmaterial upptaget med kamerateknik, dvs. en videoström. När vi talar om kameramaterial kan detta avse både sådant videomaterial som annat kameramaterial, t.ex. stillbilder eller bilder som omvandlats till text (exempelvis registreringsnummer) genom tekniska verktyg.

¹ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 20 juni 2019, mål nr 8483-19, 8487-19 och 8489-19.

² Förhandssamråd om Tullverkets planerade personuppgiftsbehandling i it-systemet fasta kameror (2018-12-21), DI-2018-19730.

³ Förhandssamråd om Polismyndighetens planerade pilotverksamhet med biometrisk ansiktsverifiering vid yttre gräns (2019-12-16), DI-2019-11390.

⁴ Förhandssamråd om Polismyndighetens planerade användning av programvara för ansiktsigenkänning mot signalementsregistret (2019-10-23), DI-2019-10508.

⁵ Förhandssamråd om Polismyndighetens planerade användning av bildanalysverktyg vid utredning av brott (2020-07-23), DI-2020-6011.

16.2 Något om begreppen personuppgifter och personbevakning

Personuppgifter och personbevakning

I dataskyddsförordningen (artikel 4.1) och dataskyddsdirektivet (artikel 3.1) avses med personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift, en eller flera onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Endast uppgifter om fysiska personer som är i livet omfattas av definitionen. Uppgifter om avlidna eller ännu ej födda personer omfattas inte, inte heller uppgifter om juridiska personer. Tillämpningsområdet för vissa nationella registerförfattningar har dock utsträckts till att gälla även behandling av uppgifter om juridiska personer.

Som framgår omfattar regelverket både uppgifter som direkt och indirekt kan härledas till en fysisk person. Exempel på uppgifter som direkt kan härledas till en person är personnamn och personnummer. Ibland kan identifikation inte ske med hjälp av enbart de behandlade uppgifterna, men däremot om dessa sammanförs med andra uppgifter. Även i sådana fall kan det alltså vara fråga om personuppgifter. Exempel på uppgifter som på det sättet indirekt kan härledas till en person är individuella månadskort, ip-adresser och lägenhetsnummer. När det gäller registreringsnummer för fordon, ip-adresser, fastighetsbeteckningar och liknande som i vissa fall kan hänföras till en fysisk person men i vissa fall endast till en juridisk person, är det oftast omöjligt att på förhand veta om uppgiften utgör en personuppgift eller inte. Det innebär att den personuppgiftsansvarige i praktiken som utgångspunkt bör betrakta alla sådana nummer som personuppgifter. Bild- och ljudupptagningar på fysiska personer utgör personuppgifter förutsatt att man av bild- eller ljudupptagningen, direkt eller indirekt, kan sluta sig till vilken individ upptagningen avser.⁶

⁶ Se vidare om definitionen av personuppgifter Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. (version 1A, JUNO), kommentaren till artikel 4, "Första punkten – Personuppgifter".

I den mån information som samlas in inte innehåller några personuppgifter gäller inte den dataskyddsrättsliga regleringen för bevakningen eller behandlingen av informationen.

Här kan poängteras att kamerabevakningslagen inte gäller vid all bevakning som omfattar behandling av personuppgifter. Lagen gäller endast vid bevakning där tekniken används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad *personbevakning* (3 § kamerabevakningslagen). Med personbevakning avses att människor kan identifieras genom bevakningen. För att en möjlighet till identifiering ska anses föreligga krävs att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kroppsrörelser eller särskild kropps-konstitution kan möjliggöra identifiering. Begreppet personbevakning är alltså snävare än begreppet personuppgiftsbehandling och omfattar inte insamling av alla uppgifter som indirekt kan härledas till en fysisk person. Detta innebär exempelvis att kameror som används i parkeringshus enbart för att läsa av bilars registreringsnummer inte omfattas av kamerabevakningslagens tillämpningsområde.⁷

Om en kamera använder teknik som bara fångar in uppgifter om fordonstyp och fordonsfärg, men inte uppgift om personer som befinner sig i eller i anslutning till fordonet, och inte heller registreringskylten, omfattas bevakningen alltså inte av de regelverk som diskuteras här. Och om en kamera fångar upp endast en viss typ av uppgifter som indirekt kan härledas till en fysisk person gäller inte kamerabevakningslagen men däremot annan dataskyddsrättslig reglering.

Känsliga personuppgifter

I lagstiftningen om behandling av personuppgifter har känsliga personuppgifter en särställning. Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning utgör känsliga personuppgifter. Även biometriska och genetiska uppgifter utgör sådana känsliga personuppgifter. I vilken utsträck-

⁷ Prop. 2017/18:231 s. 41.

ning sådana uppgifter får behandlas skiftar beroende på i vilken verksamhet och för vilket ändamål behandlingen sker.

En skriftlig uppgift om utseende är normalt inte en känslig personuppgift, men om uppgiften samtidigt innebär en uppgift om etniskt ursprung kan så vara fallet.

En skriftlig uppgift om en persons nationalitet ger normalt inte upplysning om etniskt ursprung och utgör då inte en känslig personuppgift. Uppgifter om att en viss person kommer från en viss världsdel eller ett visst land faller också som regel utanför definitionen av känsliga personuppgifter.

Avbildningar av personer, t.ex. fotografier, kan avslöja många detaljer. Man kan se hudfärg eller om personen bär klädsel eller andra kännetecken som är typiska för utövare av en viss religion. Även fysiska funktionsnedsättningar kan framgå av bilder och det kan även framgå att en person är sjuk eller skadad.

Regeringen har i förarbetena till brottsdatalagen uttalat att bilder på människor i mera normala sammanhang inte torde avslöja känsliga personuppgifter, medan bilder på människor som utövar religiösa, politiska eller sexuella aktiviteter som regel utgör känsliga personuppgifter.

Ansiktsbilder i vanliga fotografier och filmer anses inte utgöra biometriska uppgifter om de inte bearbetas tekniskt genom en särskild metod som syftar till identifiering, exempelvis i ett ansiktsgenkänningsprogram.⁸

Utgångspunkten i det följande är att videomaterialet från kamerabevakning i regel inte i sig kan anses avslöja känsliga personuppgifter, men sådana uppgifter kan genom olika tekniska verktyg eller genom annan bearbetning utvinnas ur materialet. Möjligen kan också materialet under tiden den behandlas i ett sådant verktyg anses innehålla känsliga personuppgifter.

⁸ Prop. 2017/18:232 s. 435 och 447.

16.3 Särskilt om längsta tid för behandling av personuppgifter

Längsta tid för behandling av personuppgifter inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten

En fråga av stor betydelse för utredningens överväganden är hur länge personuppgifter som samlats in får lagras och bearbetas. Den styrande principen här, som gäller för all personuppgiftsbehandling, är principen om lagringsminimering. Av den principen följer att personuppgifter inte får förvaras i en form som möjliggör identifiering under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Principen om lagringsminimering och de bestämmelser som ger uttryck för denna princip kan alltså inte tolkas fristående, utan måste i varje fall knytas an till ändamålet för behandlingen. Först utifrån ett särskilt givet ändamål kan det således avgöras om en tänkt behandling är fullt ut förenlig med lagstiftningen.

Dataskyddsdirektivet anger inte någon tidsmässig bortre gräns för lagring av personuppgifter. Någon sådan bortre gräns har heller inte införts i brottsdatalagen. Det har det däremot i polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag (2018:1694). I dessa författningar anges olika tider för hur länge personuppgifter får behandlas för olika ändamål, delvis beroende på hur de får hanteras inom myndigheten. Sådan reglering förekommer också i annan s.k. registerlagstiftning. Regelverken har beskrivits närmare i avsnitt 9.

Kamerabevakningslagen innehåller inte några bestämmelser om längsta tid för behandling av personuppgifter. I samband med att den tidigare kameraövervakningslagen (2013:460) skulle anpassas efter EU:s dataskyddsreform slog lagstiftaren fast att den nya kamerabevakningslagen huvudsakligen skulle betraktas som en dataskyddsreglering, men att lagen endast skulle innehålla de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning och därmed gälla vid sidan om övriga författningar på dataskyddsområdet.⁹

Den tidigare gällande kameraövervakningslagen innehöll en bestämmelse enligt vilken bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde som huvudregel fick bevaras under högst två månader (32 § kameraövervakningslagen, 2013:460). Om materialet däremot användes i någon annan verksamhet hos den

⁹ Prop. 2017/18:231 s. 30.

som bedrev kameraövervakningen tillämpades dock i stället regleringen i personuppgiftslagen eller annan författning som då gällde för behandling av personuppgifter i den verksamheten. Detta innebar exempelvis att Polismyndigheten inte var begränsad av den föreskrivna lagringstiden om materialet togs in i en förundersökning. Lagens föregångare, lagen om allmän kameraövervakning (1998:150), hade föreskrivit att sådant material endast fick bevaras i, som huvudregel, högst en månad. En något längre bevarandetid ansågs dock med tiden vara motiverad med hänvisning till ett behov av att kunna använda materialet för utredning av brott. Erfarenheter hade visat att många brott upptäcktes först efter att en månad hade gått och att materialet då var raderat. Tiden förlängdes då till två månader för att bättre möta dessa förhållanden.¹⁰

Någon bestämmelse med motsvarande innehåll infördes alltså inte i den nya kamerabevakningslagen. Regeringen slog fast att särskilda bestämmelser om längsta tid för behandling skulle finnas i brottsdatalagen (jfr 2 kap. 17 och 18 §§). Även om det hade varit möjligt att införa särskilda bestämmelser om lagringstid även inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde ansågs det inte ändamålsenligt att föreskriva enhetliga bestämmelser för lagring som träffade all kamerabevakning. Detta bl.a. med hänvisning till den snabba tekniska utvecklingen som ansågs innebära att kamerabevakning ständigt får nya användningsområden.

Regeringen hänvisade även till att tillsynsmyndigheten hade möjlighet att förena tillstånd med villkor om att materialet endast får bevaras under en viss angiven tid, samt i andra fall, t.ex. i samband med konsekvensbedömningar och samråd, använda sig av sina tillsynsbefogenheter om den planerade bevarandetiden inte ansågs förenlig med den tillämpliga dataskyddsregleringen. Den nya dataskyddsregleringen bedömdes ge ett starkt skydd för den personliga integriteten även utan en i lag angiven tidsgräns.¹¹ Några uttalanden om vilka bevarandetider som kunde bedömas som nödvändiga i olika sammanhang gjordes därför inte.

Lagstiftaren fann alltså i samband med att den nya kamerabevakningslagen infördes 2018 inte att vare sig principiella eller praktiska skäl talade för att särskilda regler avseende längsta tider för behandling av personuppgifter insamlade genom kamerabevakning behövdes.

¹⁰ Prop. 2012/13: 115 En ny kameraövervakningslag s. 123 ff.

¹¹ Prop. 2017/18:231 s. 106 f.

Lagstiftaren avsåg alltså i detta avseende inte att göra någon avgörande skillnad på behandling av sådana uppgifter och uppgifter som samlats in på annat sätt.

Användning av kamerabevakning kan innebära särskilda integritetsrisker eftersom tekniken möjliggör insamling av en stor mängd olika uppgifter och också kan innebära att personer filmas och övervakas i sitt vardagliga liv. Att kamerabevakningens speciella karaktär måste beaktas vid olika överväganden inom ramen för personuppgiftsbehandlingen är också en självklarhet. Kamerabevakning kan dock bestå av insamling av många olika sorters uppgifter. Kamerabevakning kan, med rätt teknik, användas för att samla in endast bilder på objekt, såsom fordonstyper, utan att några personuppgifter alls samlas in. Kamerabevakning kan vidare användas för att samla in endast en viss sorts personuppgifter, t.ex. uppgifter om fordons registreringskyltar (uppgifter som endast indirekt kan härledas till en fysisk person men omfattas av de regler som styr behandlingen av personuppgifter). Kamerabevakning kan givetvis också användas för att samla in hela videoflödet på en viss plats med bild som upptar alla uppgifter som förekommer i upptagningsområdet, bilder på fordon, individer m.m. och kan även ta upp ljud. Beroende på hur tekniken används kan alltså karaktären av det insamlade materialet skilja sig åt avsevärt och därmed också kräva olika överväganden i fråga om integritetsskyddet.

Utredningen har inte funnit någon klagörande vägledning eller praxis vad gäller möjligheterna att lagra obearbetat kameramaterial inom den brottsbekämpande verksamheten från tiden efter EU:s dataskyddsreform. Några riktlinjer från Europeiska dataskyddsstyrelsen såvitt gäller användningen av kamerateknik i den brottsbekämpande verksamheten finns inte heller (jfr nedan).

Integritetsskyddsmyndigheten har i och för sig vidgått att brottsbekämpande myndigheter kan behöva längre lagringstider än andra aktörer och uppgett att det, på den tiden då tillstånd för kamerabevakning fortfarande krävdes även för brottsbekämpande myndigheter, förekommit att man gett Polismyndigheten möjlighet att lagra uppgifter i upp till 60 dagar när detta har kunnat motiveras. Det har då varit fråga om lagring för specifika uppgifter som behövts för ett specifikt ändamål, t.ex. att uppgiften eller uppgifterna behövts som bevisning.

Längsta tid för behandling inom ramen för viss kontrollverksamhet

Inte heller dataskyddsförordningen och den kompletterande dataskyddslagen (2018:218) anger någon bortre tidsgräns för behandling och lagring av personuppgifter. När det gäller den kontrollverksamhet som avser gränskontroll och utlänningskontroll styrs behandlingen av personuppgifter också av utlänningsdatalagen (2016:27). Inte heller den innehåller någon reglerad bortre tidsgräns för behandlingen. Således får den allmänna principen om lagringsminimering tjäna som vägvisare och det får avgöras från fall till fall hur länge behandlingen kan anses vara nödvändig för de ändamål för vilka behandlingen sker.

När det gäller Tullverkets behandling av personuppgifter finns det särskilda bestämmelser om gallring av uppgifter i tulldatabasen i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Europeiska dataskyddsstyrelsen är ett oberoende europeiskt organ som bidrar till en enhetlig tillämpning av dataskyddsregler i hela EU och främjar samarbete mellan EU:s dataskyddsmyndigheter.

Dataskyddsstyrelsen har gett ut riktlinjer gällande behandling av personuppgifter som samlats in genom kamerateknik.¹² Riktlinjerna tar sikte på kamerabevakning och lagring av personuppgifter som faller in under dataskyddsförordningens tillämpningsområde. I fråga om lagring uttalar dataskyddsstyrelsen att bedömningen om personuppgifter behöver lagras eller inte bör kontrolleras inom snäva tidsramar och att personuppgifter i regel bör raderas efter några dagar. Ju längre lagring, desto starkare motivering behövs i fråga om förenligheten med principerna om uppgifts- och lagringsminimering. Här nämns att särskilt starka skäl krävs för lagring som överstiger 72 timmar.

De exempel som ges i riktlinjerna utgår från privata aktörers kamerabevakning, t.ex. anförs att bevakning av säkerhetsskäl i en butik kan föranleda behov av lagring under en viss kortare tid, men att vandalism eller andra händelser i normalfallet kan upptäckas inom ett dygn varför längre lagringstider svårligen kan motiveras. Några uttalanden som särskilt behandlar myndigheters kamerabevakning, som inte sällan sker för delvis andra ändamål, har utredningen inte funnit.

¹² Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, Version 2.0, Adopted on 29 January 2020.

16.4 Polisens kameraplattform

Som tidigare framgått bedriver Polismyndigheten viss kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde, exempelvis vissa torg och andra brottsutsatta platser. För denna kamerabevakning har myndigheten särskilda riktlinjer (Polismyndighetens riktlinjer för kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde, PM 2020:15). I dessa riktlinjer anges bl.a. de övergripande ändamålen med polisens kamerabevakning och de rättsliga förutsättningarna för kamerabevakning beskrivs.

I riktlinjerna anges att kamerabevakningen endast får bedrivas om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid den intresseavvägning som ska göras ska möjligheten att maskera integritetskänsliga delar av kamerabilden utredas och vägas in i bedömningen. Det anges att intresset för enskilda att inte bli kamerabevakade är särskilt starkt i och vid den enskildes bostad varför exempelvis balkonger, fönster och entréer till privatbostäder regelmässigt ska maskeras. Vidare anges att Polismyndigheten som huvudregel inte ska avlyssna eller spela in ljud som innebär att man kan urskilja tal i samband med kamerabevakning på plats dit allmänheten har tillträde.

Polismyndigheten har en nationell kameraplattform som utgör en lagringsplats för det videomaterial som myndighetens kamerabevakning genererar. Kameraplattformen utgör det tekniska stödet för att samla in och lagra sådant videomaterial till en gemensam server inom Polismyndigheten inför eventuell fortsatt hantering inom ramen för olika ärenden. För kameraplattformen finns särskilda riktlinjer (Polismyndighetens riktlinjer för den nationella kameraplattformen, PM 2020:14).

Riktlinjerna innehåller bestämmelser om bl.a. behörighet till kameraplattformen och om de närmare förutsättningarna för att kunna exportera lagrat videomaterial. Enligt dessa riktlinjer får videomaterial hanteras i kameraplattformen i ett pågående operativt ärende och för att söka efter material som kan vara relevant för ett ärende. När det finns behov av att använda inspelat videomaterial i t.ex. en förundersökning ska materialet exporteras från kameraplattformen. Videomaterial får enligt riktlinjerna endast exporteras ur kameraplattformen om det finns ett ärende som materialet ska tillföras. Några särskilda riktlinjer rörande bevarandetider anges inte.

17 Överväganden rörande personuppgiftsbehandling

17.1 Vårt uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om det krävs författningsändringar för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelse rätt och bekämpningen av brott i gränsnära områden. I utredningens direktiv anges att utredningen särskilt ska överväga om det bör göras författningsändringar för att kamerabevakning ska kunna användas i nu nämnda syften. Det kan enligt direktiven 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.

I avsnitt 15 har vi behandlat förutsättningarna för att få bedriva kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Vi har där också föreslagit att det krav på en dokumenterad intresseavvägning som gäller som huvudregel för de brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning inte ska gälla i gränsnära områden.

För att kamerabevakning ska kunna utgöra ett effektivt verktyg måste den information som kamerorna samlar in också kunna behandlas och hanteras vidare i viss utsträckning. Informationen kan behöva bearbetas eller analyseras och också lagras. Behandlingen av uppgifter som utgör personuppgifter måste ske i enlighet med de regelverk som finns på det dataskyddsrättsliga området. I detta avsnitt kommer utredningen att ta ställning till om de förutsättningar för behandling av personuppgifter som följer av den generella dataskyddsregleringen, samt myndigheternas egen dataskyddsreglering och viss annan registerlagstiftning möter de brottsbekämpande myndigheternas behov av tillgång till och möjligheter att bearbeta kamerainformationen.

I det följande redogörs först för de behov av ändringar eller förtydliganden som framkommit genom utredningens kartläggning. Därefter redovisas utredningens ställningstaganden i fråga om behovet av författningsändringar.

17.2 Myndigheternas behov

17.2.1 Polismyndigheten

Behandling av uppgifter över tid

Polismyndigheten har, vad särskilt gäller gränsnära områden, framhållit att en ändamålsenlig och effektiv användning av kamerabevakning också förutsätter att insamlad information får analyseras och bearbetas över tid vilket kräver att den kan bevaras. Om det brister i denna förutsättning blir möjligheterna att använda den insamlade informationen i verksamheten mycket små och kamerabevakningen kan i ljuset av det innebära ett onödigt integritetsintrång.

Erfarenheter visar att information som samlats in genom kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde inte sällan har avgörande betydelse i arbetet med att utreda och lagföra brott. Sådan information är också av stor betydelse för underrättelseverksamheten och behöver kunna behandlas i syfte att förebygga och förhindra, men framför allt för att upptäcka, gränsöverskridande brottslig verksamhet. Det räcker i detta avseende inte med att ta del av materialet från kamerabevakningen i realtid utan materialet måste kunna analyseras och bearbetas, ibland under en längre tid, t.ex. för att kunna upptäcka kriminella mönster och tillvägagångssätt. Vad en sådan bearbetning närmare kan innebära och nyttan av densamma har beskrivits i avsnitt 11.3.1.

I det arbetet räcker det inte heller att samla in, bearbeta och lagra viss information utifrån redan kända faktorer. Det som behöver analyseras är i stället en större mängd information som inte enbart är inriktad på redan känd brottslig verksamhet eller endast omfattar personer med kända kopplingar till brottslig verksamhet. Det är fråga om att samla in ett videomaterial som fångar hela flödet av personer och fordon på en viss plats.

Om information inhämtas under en längre tid på en viss plats och denna information får sparas kan den t.ex. användas till att hitta

mönsterupprepningar inom viss brottslig verksamhet (mönsteranalys). Den tidsram som behövs skiftar beroende på vilken typ av brottslig verksamhet det rör sig om.

Inom en typ av brottslig verksamhet kan mönster upprepas inom kortare tidsintervaller, några veckor eller någon eller några månader, medan mönstret för andra typer av brott går i cykler på uppemot ett år.

Genom bearbetning kan också normalbilder och avvikelser från denna tas fram och nya brottsfenomen upptäckas. Vidare kan informationen från kamerabevakningen användas för att kartlägga brottslig verksamhet. Informationen kan således vara avgörande för att upptäcka brottslig verksamhet men kan också därefter användas för en fortsatt kartläggning av denna verksamhet, förutsatt att uppgifter från kamerabevakningens videoström får lagras och bearbetas.

Ett annat syfte med lagringen av de insamlade uppgifterna över tid är att kunna använda informationen, däribland insamlade personuppgifter, som ett verktyg i att skapa utgångspunkter för selektiva kontroller och för att upptäcka och ta fram nya sådana utgångspunkter. Det man avser här är främst profiler på personnivå som tar sikte på faktorer såsom kön, ålder, utreseland, inresesätt och val av fordon utan att det man söker är specifika identifierade individer, men också profiler som pekar ut resmönster och tillvägagångssätt. Det kan exempelvis vara känt att vita skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar någon viss gränsövergång i stor utsträckning är involverade i internationell organiserad stöldbrottslighet. Kunskap om sådana profiler kan föranleda åtgärder mot personer eller fordon som matchar profilen.

Behovet av insamling och fortsatt behandling kan med hänsyn till det nu sagda inte specificeras till en viss typ av uppgift eller personuppgift och möjligheten till lagring kan inte heller vara för begränsad i tid. Polismyndigheten ser dock i allmänhet en bortre tidsgräns på i vart fall ett år för behandlingen.

Polismyndigheten har med hänsyn till vad som nyss sagts framhållit att kamerabevakningen kan vara till nytta i flera delar av verksamheten och att olika typer av uppgifter (personuppgifter och andra uppgifter) behövs för olika typ av bearbetning och vid olika former av bildanalys (såsom objekts- och textanalys samt ansiktigenkänning). Myndigheten ser således ett behov av att samla in och bearbeta uppgifter om registreringsnummer, fordonstyper, enskilda personers aktiviteter, trafikflöden m.m. Myndigheten har dock framhållit att

olika typer av uppgifter behöver behandlas på olika sätt och lagras olika länge.

Polismyndigheten har vidare uppgett att behovet inte heller kan begränsas till att gälla i förhållande till någon viss utpekad brottskategori, bl.a. eftersom typen av brottslighet som myndigheten behöver inrikta sig på kan ändras snabbt över tid. Det kommer dock att röra sig om en viss behandling av personuppgifter i syfte att bekämpa brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller som sker systematiskt (jfr 3 kap. 2 § första stycket 1 polisens brottsdatalag, 2018:1693).

Vad särskilt gäller ANPR-teknik (Automatic Number Plate Recognition) har Polismyndigheten lyft fram att kameror med sådan teknik vid gränsövergångar hade kunnat effektivisera och säkra den brottsbekämpande verksamheten bl.a. genom att utgöra ett myndighetsgemensamt ”minne” som med hjälp av exempelvis bevakningar kan signalera behov av åtgärd till tjänstemän på platsen. Det har också lyfts fram att Polismyndigheten i dag har stor hjälp av information som hämtas från grannländernas ANPR-system, men att kontrollen över fordon som av olika skäl är intressanta försvåras när någon motsvarande teknik inte finns vid gränsen till Sverige.

Förutom att behoven föreligger inom den brottsbekämpande verksamheten har myndigheten framfört att motsvarande behov även finns inom den del av kontrollverksamheten som omfattar de inre utlänningskontrollerna.

Som exempel på hur kamerabevakning kan användas inom kontrollverksamheten har följande anförts. Det kan finnas platser i närheten av flygplatser och hamnar som fungerar som pick-up platser för personer som kommit in i landet men saknar rätt att vistas här, exempelvis illegal arbetskraft. Kamerabevakning av sådana platser skulle kunna effektivisera kontrollverksamheten. Vidare kan sådan ANPR-teknik som man ser nytta av i den brottsbekämpande verksamheten också fungera som ett signalsystem inom kontrollverksamheten. Bevakningar kan exempelvis läggas in på kända fordon som bedriver mer eller mindre organiserad trafik med illegal arbetskraft in till landet. Genom det tekniska stödet kan fordonet upptäckas vid gränsövergångar eller i gränsnära områden även om de avviker från det kända resmönstret och åtgärder vidtas på rätt plats vid rätt tillfälle. Om information som på ett sådant sätt samlats in genom kamera-bevakning i gränsområden eller gränsnära områden dessutom fick

lagras över en viss tid hade informationen kunnat användas till att göra effektivare inre utlänningskontroller på andra platser inne i landet, t.ex. på arbetsplatser där det misstänks förekomma illegal arbetskraft i större utsträckning.

Polismyndigheten bedriver i dagsläget kamerabevakning i gränsnära områden endast i begränsad omfattning. Polismyndigheten tolkar den befintliga dataskyddsregleringen och tillsynsmyndigheternas praxis så att den hindrar en behandling av insamlat material i den omfattning som myndigheten har behov av. Polismyndigheten har i denna del fört fram att dataskyddsregleringen behöver ändras för att möta de behov som föreligger. Exempelvis skulle fordonsuppgifter som samlas in i gränsnära områden kunna tillåtas behandlas längre för vissa bestämda och snävare ändamål.

Särskilt om behoven i underrättelseverksamhet

De behov som har framförts till utredningen i denna del har i stor utsträckning handlat om just behovet av mer information inom underrättelseverksamheten. Underrättelseverksamhetens arbete har beskrivits i huvudsak enligt följande.

Polisiär underrättelseverksamhet är en ändamålsstyrd verksamhet som består av att systematiskt inhämta, bearbeta och analysera information som rör brottslig verksamhet eller fenomen som påverkar polisens förmåga att utföra sitt brottsbekämpande eller myndighetsutövande uppdrag. Det är detta systematiska arbete som ger förutsättningar för underrättelseverksamheten att omhänderta, behandla och skapa mening av den stora mängd information som inkommer till eller inhämtas av Polismyndigheten avseende brottslighet samt hot mot och störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Underrättelseverksamheten stödjer beslutsfattare genom att skapa kvalitativa produkter för strategiskt, operativt eller taktiskt beslutsfattande inom främst Polismyndigheten, men även intressenter utanför myndigheten finns, såsom andra brottsbekämpande myndigheter (nationella eller internationella).

Underrättelseverksamhet inom brottsbekämpningen går i korthet ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Det rör sig alltså om misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkre-

tiseras eller allmänna misstankar om framtida brott. Misstankarna om brottslig verksamhet avser fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma leda till konkreta brott. Detta innefattar stora delar av polisens brottsbekämpande verksamhet som inte har samband med att något konkret brott har begåtts eller misstänks ha begåtts.

För polisiär underrättelseverksamhet är begreppen *förebygga*, *förhindra* och *upptäcka* av central betydelse. När det kommer till att upptäcka brottslig verksamhet som vid tillfället för undersökningen är okänd behöver verksamheten inhämta och analysera information med större täckningsyta än vad som sedan tidigare är känt. Genom att söka i och analysera mönster i den större täckningsytan kan tidigare okända förhållanden om brottslighet upptäckas.

Att upptäcka brottslig verksamhet kan även avse förhållanden som är okända för den som gör undersökningen men blottläggs igenomförandet av analysen. Den brottsliga verksamheten är i detta sammanhang okänd endast i den meningen att informationen om den finns tillgänglig i polisiära system, men medarbetaren har ännu inte sökt fram informationen. Upptäckten av tidigare okända förhållanden är alltså beroende av både underrättelsemedarbetaren och tillgängligheten av informationen om den brottsliga verksamheten.

Existensen och signifikansen av uppgifter om en viss brottslig verksamhet kan alltså vara kända eller okända i verksamheten. Dessutom kan uppgifter som avser den brottsliga verksamheten vara tillgängliga eller inte tillgängliga i myndighetens information. Tillgängligheten kan i bred mening också avse huruvida informationen överhuvudtaget är tillgänglig inom den informationsdomän i samhället som myndigheten har förmåga att uppfatta.

Variablerna känd-okänd i verksamheten samt tillgängliga-inte tillgängliga i myndighetens information bildar en matris där informationen antingen är bedömbär (det vi vet att vi vet), täckningsbar (det vi vet att vi inte vet), upptäckbar (det vi inte vet att vi vet) eller oförsägbar (det vi inte vet att vi inte vet).

När information om brottslig verksamhet är tillgänglig och dess existens och signifikans är känd för verksamheten är den brottsliga verksamheten *bedömbär*. För att kunna besvara de underrättelsebehov som uppkommer är det en strävan inom underrättelseverksamheten att relevant information om brottslig verksamhet blir både tillgänglig och känd för verksamheten, dvs. bedömbär. Informationen kan

därefter sammanställas, bedömas och delges som en underrättelseprodukt.

När information om brottslig verksamhet inte är tillgänglig, men dess existens och signifikans är kända för verksamheten, har ett informationsbehov identifierats som är *täckningsbart*. Om informationen i praktiken kan samlas in är beroende på omständigheter som förmåga och rättsliga förutsättningar i det enskilda fallet.

När information om brottslig verksamhet finns tillgänglig, men dess existens och signifikans är okända för verksamheten, är den *upptäckbar*. Detta kan t.ex. vara fallet när informationen finns i ett register och kan sökas fram. Inre spaning avser till stor del sökningar efter information i polisiära system för att kontrollera om information av relevans för en undersökning finns tillgänglig, dvs. är upptäckbar.

Slutligen kan information om brottslig verksamhet vara okänd av verksamheten och inte heller finnas tillgänglig i myndighetens system eller ens i omvärlden. Förhållandet medför att aktiviteter i den brottsliga verksamheten är *oförutsägbara*. Det oförutsägbara beror på att informationen varken har inhämtats (den är inte upptäckbar) eller frågan om informationen ställts (den är inte täckningsbar).

Underrättelseverksamheten strävar efter att okända förhållanden avseende brottslig verksamhet ska göras kända genom att okända omständigheter identifieras så att underrättelseluckor kan täckas. Det är genom att identifiera det okända, rikta inhämtning mot det förhållandet och därefter genomföra sökningar och analys av information som gjorts känd, som brottslig verksamhet kan bedömas och omsättas till en underrättelseuppgift. Det är för att upptäcka det som är okänt och otillgängligt som underrättelseverksamhetens täckningsyta behöver omfatta något mer än den information som är uppenbar i förhållande till undersökningens syfte och frågeställning. Vissa mönster och vissa kunskaper om brottslig verksamhet är alltså inte kända när inhämtning av uppgifter planeras och därmed inte heller den närmare omfattningen av det underlag man har behov av.

Underrättelseanalys är en form av kunskapsbyggande och en skapande aktivitet. Underrättelseanalys syftar till att upptäcka förhållanden, såsom aktörer, strukturer och fenomen, som är dolda eller okända, förvarna om och bedöma förestående allvarliga händelser, brottsliga händelsekedjor eller nya fenomen samt bedöma en persons delaktighet i brottslig verksamhet och dess potential att utgöra ett hot eller problem för medborgarna, samhället eller polisens verksamhet.

Underrättelseanalysen sker inom ramen för den generella processmodellen för underrättelseverksamhet som brukar benämnas underrättelsecykeln. Underrättelsecykeln är en generell övergripande processmodell för hur underrättelseverksamhet fungerar. Den speglar underrättelseverksamhetens kontinuerliga kunskapsbyggande arbete. Den består av processtegen; planera, inhämta, bearbeta, analysera och delge.

I samband med underrättelseanalysen i analyssteget uppstår inte sällan informationsbehov, dvs. att kunskapsluckor identifieras. Om inte dessa luckor fylls kan den fråga som föranledde underrättelseanalysen inte besvaras. Informationsbehovet kan i de flesta fall besvaras genom inhämtning av ny information eller genom bearbetning och analys av tidigare inhämtad information som lagrats. Underrättelseanalysen behöver ofta historisk information för att kunna besvara en fråga om kommande händelser. Problemet som uppstår är att behovet inte var känt vid den tidpunkt som informationen kunde inhämtas. Dock kan det i förväg vara känt vilken typ av information som vanligtvis kan användas för att besvara en viss typ av fråga. Av denna anledning finns ett stort behov av att analysera information som täcker ett större tidsspänn, vilket erfarenhetsmässigt visat sig vara av stort värde för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet.

Det huvudsakliga hindret i dag för att kunna lyckas med en av de mest centrala uppgifter som underrättelseverksamheten har, dvs. att *upptäcka*, är tillgång till grundinformation som kan användas för att upptäcka brottslig verksamhet. Detta förutsätter nämligen att det finns lagrad relevant information som insamlats under en längre tid.

17.2.2 Tullverket

Tullverket använder sig som framgått i tidigare avsnitt av viss kamera-bevakning i sin verksamhet. Kamerorna är ett komplement till tulltjänstemännens verktyg för urval och selektering och ska öka möjligheterna att hindra illegala varor från att komma in i Sverige. Tullverket bedriver i dagsläget permanent kamerabevakning vid sju gränsövergångar; Lernacken, Helsingborgs hamn, Värtahamnen i Stockholm, Haparanda, Trelleborgs hamn, Verkö hamn i Karlskrona och Norviks hamn i Nynäshamn. Utöver permanent kamerabevakning har Tull-

verket även tillgång till mobila kameror som kan sättas upp och användas när gränsskyddspersonal är på en viss plats.

I Tullverkets permanenta kamerabevakningslösning läses registreringsnummer automatiskt av på passerande fordon, med hjälp av ANPR-teknik. I nästa steg sker en automatisk registerslagning på registreringsnumret mot registrerade uppgifter om fordon som misstänks förekomma i brottslig verksamhet, eller som kan sättas i samband med sådan verksamhet och som faller inom ramen för Tullverkets befogenheter. Vid matchning, dvs. träff meddelas tulltjänstemännen vid aktuell gränsövergång i realtid via ett radiokommunikationssystem och aktuellt fordon kan tas ut för tullkontroll. I denna lösning lagras inga uppgifter utöver avidentifierad statistik om antal fordon som passerat, matchningar och tidpunkt för matchningarna. I den mobila kamerlösningen meddelas tulltjänstemännen i stället om matchning till en mobil dator; inga uppgifter lagras.

Kameratekniken utgör ett viktigt verktyg i Tullverkets arbete med selekteringen av vilka fordon som ska tas ut för kontroll. Tullverket har identifierat behov av att kunna lagra uppgifter om samtliga fordon som passerar gränsen (registreringsnummer, nationalitet, tidpunkt och aktuell gränsövergång – här ANPR-uppgifter). Behovet finns inom alla verksamhetsgrenar – underrättelseverksamheten, kontrollverksamheten och utredningsverksamheten.

Myndigheten bedömer att det finns behov av att kunna lagra uppgifterna i inledningsvis sex månader, men därefter i upp till fyra och ett halvt år med strikt behörighetsbegränsning (på motsvarande sätt som gäller för s.k. PNR-uppgifter, Passenger Name Record). Uppgifterna behövs bl.a. för att göra mönsteranalyser, jämförelseanalyser och för att verifiera underrättelseuppgifter eller tips. Tullverket ser även ett behov av att i underrättelseverksamheten automatiskt kunna spara ANPR-uppgifter av specifika fordon som gett träff mot en bevakning. Vid sådan träff ser man dock även behov av att spara bild på fordonet samt bild på föraren. ANPR-uppgifter som samlas in kan också vara intressanta att ha tillgång till, t.ex. för att göra sökningar i under pågående förundersökning eller när det uppstår misstanke om brott i samband med en tullkontroll.

Tullverket ser även ett behov av att kunna lagra inspelat kameramaterial från gränsövergångar under längre tid, upp till sex månader. Behovet finns främst i underrättelseverksamheten och vid förundersökningar.

Det finns också behov av att kunna lägga bevakning på vissa typer av objekt i kamerasytemet, exempelvis på bilmodell, färg på en bil och även uppgift om i vilket land bilen är registrerad utifrån registreringskylten på fordonet. Sådana bevakningar hade varit effektiva i situationer när det finns underrättelseuppslag om en kommande smuggling i en viss typ av fordon men registreringsnumret är okänt. För minskad felmarginal finns också behov av att kamerasytemet ska kunna göra automatiska slagningar mot andra register såsom Transportstyrelsens vägtrafikregister (VTR) och Polismyndighetens underrättelsesystem (ASP) för jämförelser med notiser som relaterar till Tullverkets brottskatalog, t.ex. smugglingsbrott.

Eftersom denna typ av insamling och lagring dels är omfattande, dels i huvudsak avser personuppgifter rörande personer som inte har någon koppling till brottslig verksamhet ser myndigheten ett behov av särskilt lagstöd för att behandlingen ska kunna vara möjlig och förenlig med gällande rätt.

Tullverket har också framfört att myndigheten redan i dag i sin selekteringsverksamhet möter utmaningar med anledning av att personuppgifter, exempelvis uppgifter från transportföretag, som inte gjorts eller får göras gemensamt tillgängliga endast får hanteras av ett *fåtal* personer (3 kap. 1 och 2 §§ tullens brottsdatalag, 2018:1694). Enligt en i den tidigare gällande polisdatalagens förarbeten uttalad tumregel är detta inte mer än ett tiotal personer.¹ Tullverket har mot den bakgrunden framfört behov av att fordonsuppgifter som samlas in i gränsnära områden (se förslagen nedan i avsnitt 17.3.4) bör få göras tillgängliga för fler medarbetare än det antal som gäller för icke gemensamt tillgängliga uppgifter. Tullverket ser dock inget behov av att samtliga medarbetare inom myndighetens brottsbekämpande verksamhet ska ges tillgång till uppgifterna.

17.3 Utredningens bedömningar och överväganden

17.3.1 Allmänna utgångspunkter

I Polismyndighetens uppdrag ingår att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt

¹ Jfr prop. 2009/10:85 s. 129.

åtal. För att kunna genomföra sitt uppdrag har myndigheten ett stort behov av information rörande både konkreta brott och brottslig verksamhet som är pågående eller ännu ej upptäckt. Polismyndigheten måste därför i olika typer av sammanhang ha möjlighet att samla in, analysera, bearbeta och lagra uppgifter av olika slag, däribland personuppgifter. Samma sak gäller för övriga brottsbekämpande myndigheter. Information är en av de brottsbekämpande myndigheternas viktigaste resurser.

Teknikutvecklingen i allmänhet och utvecklingen av kameratekniken i synnerhet medför ständigt nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheternas arbetssätt. Information kan samlas in, bearbetas och analyseras på ett sätt som tidigare inte var möjligt. Avancerade tekniska lösningar kan effektivisera arbetsuppgifter som tidigare har varit tidskrävande och tagit stora resurser i anspråk, men kan också användas för att göra analyser och jämförelser som kanske tidigare inte har varit möjliga.

Lagstiftaren har också tidigare i olika sammanhang uttryckt att det är viktigt att modern informationsteknik kan utnyttjas av brottsbekämpande myndigheter, se t.ex. förarbetena till den tidigare gällande polisdatalagen, prop. 2009/10:85 s. 59. Lagstiftaren har särskilt gett uttryck för att det ska finnas möjlighet att utnyttja kamerabevakning inom brottsbekämpningen, detta uttrycks bl.a. i förarbetena till nuvarande kamerabevakningslag; prop. 2017/18:231, prop. 2018/19:147 och prop. 2019/20:109. Kamerabevakningslagens bestämmelser ger också stöd för användningen av kamerabevakning inom det brottsbekämpande arbetet, däribland som ett verktyg i underrättelseverksamheten.

Användningen av kamerateknik kan emellertid också medföra särskilda risker för enskildas integritet, bl.a. eftersom tekniken ger möjlighet att samla in en större mängd uppgifter än som behövs för varje specifikt ändamål. Informationen som samlas in kan också innehålla känsliga personuppgifter, eller sådana uppgifter kan tas fram med hjälp av tekniska analysverktyg. Det är därför viktigt att användningen är reglerad så att den kan ske med respekt för den enskildes integritet.

Att kamerateknik används behöver dock inte per automatik innebära ett större intrång i den enskildes integritet än om någon annan metod används. Som vi konstaterat tidigare kan kamerabevakning användas på många olika sätt och också föra med sig positiva effekter för integritetsskyddet i form av ökad trygghet.

Den dataskyddsrättsliga regleringen utgör ett skydd för det intrång i den personliga integriteten som myndigheternas behandling innebär. Regleringen har dock ett dubbelt syfte och av brottsdatalagen (2018:1177) framgår att den lagen även syftar till att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt (1 kap. 1 §). Som vi tidigare redogjort för är det gällande regelverket i stora delar allmänt hållet och utgör i huvudsak endast ett ramverk inom vilket rättstillämparen själv behöver göra bedömningar och avvägningar. Vid sådana bedömningar måste myndigheternas uppdrag och samhällets krav på att brott förebyggs, förhindras och upptäcks balanseras mot den enskildes rätt till skydd mot intrång i den personliga integriteten.

Att var och en ska vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten framgår av regeringsformen och Europakonventionen. Begränsningar av skyddet får endast göras genom lag, endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Detta kommer också till uttryck i de olika dataskyddsrättsliga författningarna.

Möjligheterna att behandla personuppgifter har också sedan länge reglerats i lag. I den äldre polisdatalagen (1998:622) fanns särskilda bestämmelser om kriminalunderrättelseverksamhet (14–22 §). Enligt dessa bestämmelser fick personuppgifter i sådan verksamhet bara behandlas inom ramen för en så kallad särskild undersökning eller i kriminalunderrättelseregister. Särskilda undersökningar kunde t.ex. inledas för att undersöka restaurangverksamheten i en viss stad, för att kartlägga narkotikans vägar för att komma åt en narkotikaliga eller för att kartlägga ekonomiska transaktioner i syfte att komma åt eventuell bakomliggande brottslighet.² Om det förekom uppgifter om en enskild person som det inte fanns någon misstanke mot, krävdes en upplysning om detta förhållande.

Genom den senare polisdatalagen (2010:361), som trädde i kraft 2012, slopades särregleringen av kriminalunderrättelseverksamheten. I den nya lagen användes inte begreppet kriminalunderrättelseverksamhet. I stället föreskrevs där att polisen vid behov får behandla personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (2 kap. 7 § 1).

² Prop. 1997/98:97 Polisens register s. 118 ff.

I stället för bestämmelser om register och databaser infördes i den nya lagen särskilda regler om behandling av uppgifter som var gemensamt tillgängliga i den brottsbekämpande verksamheten. Risken för oönskade intrång i den personliga integriteten ansågs vara större när personuppgifter används av flera gemensamt i en verksamhet än när uppgifterna behandlas av en enskild tjänsteman eller endast ett fåtal personer. Den tekniska utvecklingen hade också medfört att regleringen av register och databaser inte längre kändes relevant då personuppgifter kunde behandlas även inom ramen för andra tekniska lösningar.³

Utvecklingen har alltså gått från särreglering mot en mer allmänt hållen lagstiftning. Även i dag gör lagstiftningen skillnad på uppgifter som gjorts respektive inte gjorts gemensamt tillgängliga. Exempelvis gäller i regel att i den mån uppgifter i underrättelseverksamhet som gjorts gemensamt tillgängliga direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet ska det tydligt framgå att personen inte är misstänkt, genom särskild upplysning eller genom att det framgår av sammanhanget (se bl.a. 3 kap. 4 § första stycket polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag). En liknande reglering gäller även för annan verksamhet. Något motsvarande krav finns inte avseende uppgifter som inte gjorts gemensamt tillgängliga.

De behov som har framförts till utredningen i denna del har i stor utsträckning handlat om just behovet av information inom underrättelseverksamheten. Arbetet med att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet har i viss utsträckning en annan karaktär än brottsutredande arbete. Arbetet kan i och för sig vara inriktat på informationsinhämtning på individnivå. En stor del av underrättelseverksamhetens arbete handlar dock om att analysera större informationsmängder i syfte att hitta mönster; att exempelvis identifiera förutsättningar som krävs för att viss brottslig verksamhet ska kunna bedrivas eller identifiera övergripande brottsupplägg som tidigare har varit okända (identifiera brottsfenomen). I denna del av arbetet intresserar sig alltså inte verksamheten av uppgifter på individnivå, men den information som analysen baseras på måste oundvikligen innehålla även sådana uppgifter.

Den lagstiftning som syftar till att skydda den enskilde från intrång i den personliga integriteten tar alltid sikte på behandlingen av

³ Prop. 2009/10:85 s. 125 f.

uppgifter i det enskilda fallet. Detta innebär inte att en bedömning alltid behöver göras på individnivå. Vid kamerabevakning får man i regel i stället göra en bedömning av i vilken omfattning behandlingen kan bedömas vara nödvändig eller proportionerlig i förhållande till den samling av personer som kan förväntas passera eller tas upp av kameran och därmed beröras av den tänkta insamlingen och den eventuella efterföljande behandlingen.

När man gör bedömningar av tillåtligheten av en behandling av personuppgifter kan underrättelseverksamhetens karaktär och särskilda behov av information behöva beaktas. En personuppgiftsbehandling som till övervägande del rör individer mot vilka det inte finns några misstankar om brott eller brottslig verksamhet kan dock enligt utredningens mening innebära risker för intrång i den personliga integriteten. Sådan behandling bör inte kunna godtas i någon mer omfattande utsträckning utan att behovet av sådan behandling är särskilt framträdande.

17.3.2 Särskilda bestämmelser om bearbetning och lagring av obearbetat videomaterial bör inte införas

Utredningens bedömning: I regel bör en lagringstid om i vart fall två månader kunna motiveras enligt gällande rätt avseende lagring av obearbetat videomaterial från kamerabevakning i gränsnära områden. Den dataskyddsreglering som är tillämplig inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten ger därmed redan i dag goda möjligheter att behandla personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Flera av de behov som Polismyndigheten fört fram gällande lagring av videomaterial från kamerabevakning i gränsnära områden kan tillgodoses redan enligt befintlig lagstiftning. Detta under förutsättning att det finns en rättslig grund samt ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål för behandlingen. Dataskyddsregleringens bestämmelser bedöms i regel som tillräckliga för att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna i tillräcklig utsträckning får tillgång till nödvändig information även inom ramen för underrättelseverksamheten. Det behöver därför inte införas några särskilda bestämmelser om bearbetning och lagring av obearbetat videomaterial i gränsnära områden.

Skälen för bedömningen

Inledning

De behov som har framförts till utredningen i denna del har i stor utsträckning handlat om behovet av information inom underrättelseverksamheten, främst i syfte att upptäcka tidigare okänd gränsöverskridande brottslig verksamhet och därigenom kunna förebygga och förhindra sådana brott.

Polismyndigheten har framfört att det finns ett stort behov av att kunna bearbeta och analysera en större mängd obearbetat kameramaterial över viss längre tid för att kunna genomföra exempelvis mönsteranalyser. Polismyndigheten har lämnat ett stort antal exempel på hur kameramaterial kan användas i det brottsbekämpande arbetet och framfört att begränsningarna i möjligheten att lagra framför allt obearbetat videomaterial hindrar myndigheten från att använda kamerabevakningen på ett effektivt sätt i dag.

Frågan om vad som kan göras eller inte med stöd av redan befintlig reglering är förhållandevis komplex. Som framförts i avsnitt 16.1 går det inte att ta ställning till om en viss personuppgiftsbehandling är förenlig med gällande regelverk om man inte har någorlunda konkret information om detaljerna kring en tänkt behandling. Sådan är lagstiftningens utformning och uppbyggnad. Analysen försvåras av att det i dag inte bedrivs kamerabevakning av det slag som Polismyndigheten nu ser framför sig och att det därmed inte heller finns erfarenheter kring i vilka konkreta hänseenden den gällande lagstiftningen skulle utgöra hinder. Det finns inte heller någon vägledande praxis.

Den analys som utredningen har gjort av gällande regelverk, i ljuset av de framförda behoven, ger dock vid handen att mycket av det Polismyndigheten vill uppnå skulle kunna vara möjligt att göra redan i dag, i vart fall i en mera begränsad form.

Det framstår i och för sig enligt vår bedömning som tveksamt om det med stöd av det regelverk som finns går att kamerabevaka gränsnära områden och lagra hela det insamlade videomaterialet i befintligt skick, dvs. obearbetat, i upp till ett år (eller längre) i syfte att använda materialet för att tillgodose ett stort antal skilda – vissa gånger i efterhand identifierade – behov. En sådan behandling skulle enligt vår uppfattning riskera att inte uppfylla kraven på att behandling endast får ske för särskilda ändamål (2 kap. 3 § brottsdatalagen) och

aldrig under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (2 kap. 17 § brottsdatalagen).

Det är också utredningens uppfattning att en längre tids lagring av omfattande videomaterial i obearbetat skick från kamerabevakning i gränsnära områden inte kan anses proportionerligt i förhållande till de risker för intrång i enskildas personliga integritet som detta skulle medföra, i vart fall inte utan uttrycklig författningsreglering och utan mycket ingående bedömningar avseende balansen mellan myndigheternas behov och enskildas intressen. Några förslag för att möjliggöra sådan omfattande behandling kommer vi därför inte att lämna. Samtidigt finns det ett stort behov av att kunna ta till vara insamlade rådata från kamerabevakningen i ett något mera begränsat avseende och i ett inledningsskede i syfte att senare kunna bearbeta och analysera detta i underrättelseverksamheten inom ramen för godtagbara ändamål. I detta sammanhang kan noteras att den s.k. PNR-lagstiftningen, som härrör från EU-rätt, innehåller uttrycklig författningsreglering för insamling och fortsatt behandling av en omfattande mängd personuppgifter avseende personer som till störst del inte är misstänkta för brott, nämligen flygpassageraruppgifter. Möjligheten är dock begränsad till att gälla endast för mycket allvarlig brottslighet.

De närmare skälen för varför vi inte lämnar förslag i syfte att möjliggöra en längre tids lagring av obearbetat videomaterial framgår i det följande. Utredningen återkommer till frågan om en särreglering såvitt gäller uppgifter om fordon i avsnitt 17.3.3–17.3.7.

Videomaterial i obearbetat skick från gränsnära områden kan i regel lagras i upp till två månader för syften inom den brottsbekämpande verksamheten

I det följande presenterar vi våra slutsatser i fråga om vad som är möjligt enligt gällande rätt och våra överväganden på grund av detta rörande behovet av författningsändringar i fråga om längsta tid för behandling

En inledande fråga är hur länge brottsbekämpande myndigheter kan lagra ett obearbetat videomaterial. Här avses alltså de uppgifter och personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning med vanlig videokamera, utan användning av någon särskild teknik för exempelvis sortering av uppgifter eller objekt.

I ett gränsnära område, enligt den definition som utredningen föreslår, skulle en sådan kamerabevakning samla in en stor mängd uppgifter om personer som reser in och ut ur landet. Det kan i vissa fall vara fråga om individer som har koppling till brottslig verksamhet eller som misstänks ha sådan koppling. Den stora majoriteten av uppgifterna skulle dock röra individer helt utan sådan koppling. Att det finns starka skäl för att låta de brottsbekämpande myndigheterna bedriva sådan kamerabevakning har utredningen konstaterat i tidigare avsnitt. En sådan omfattande personuppgiftsbehandling som en hantering av det insamlade materialet kan innebära kan dock endast godtas inom vissa ramar. Det insamlade materialet kan enligt utredningens tolkning exempelvis inte lagras i fullständigt och helt obearbetat skick under längre tider enligt gällande rätt.

Som tidigare framgått innehåller inte brottsdatalagen några bestämmelser om bortre tidsgränser för behandlingen av uppgifter. Där anges endast att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (2 kap. 17 § brottsdatalagen, principen om lagringsminimering).

De brottsbekämpande myndigheternas särskilda registerlagar på brottsdatalagens område innehåller särskilda bestämmelser om längsta tid för behandling, men hänvisar även till den nyss nämnda bestämmelsen. Även Säkerhetspolisens datalag (2019:1182) innehåller liknande bestämmelser (se lagens 4 kap.).

Om man bortser från bestämmelser om längsta tid för behandling i olika register kan bestämmelserna i polisens brottsdatalag förenklat beskrivas så att regleringen ser olika ut bl.a. beroende på om uppgifterna har gjorts gemensamt tillgängliga eller inte (se närmare om vad som menas med gemensamt tillgängliga uppgifter i avsnitt 9.6.). För personuppgifter som inte har gjorts gemensamt tillgängliga och som inte ingår i något särskilt register gäller som huvudregel att dessa inte får behandlas längre än ett år efter det att ärendet avslutats, om uppgifterna behandlats i ett ärende, eller annars ett år efter det att de behandlades automatiserat första gången (4 kap. 2 § polisens brottsdatalag). Den tillåtna längsta tiden för behandling beror i dessa fall alltså på om personuppgifterna behandlas inom ramen för ett ärende eller inte.

För personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga och som behandlas för ändamål inom underrättelsearbetet är längsta tid

för behandling mellan tre år upp till en individs livstid, om han eller hon förblir brottsaktiv.

Som vi tidigare redovisat innehöll den tidigare kameraövervakningslagen en uttrycklig bestämmelse om att bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde som huvudregel fick bevaras under högst två månader. Tiden för bevarande av sådant kameramaterial var alltså väsentligt kortare än de längsta tider för behandling som nu framgår av lag. Att någon särskild tid för bevarande av kameramaterial i dag inte anges i lag kan dock enligt vår bedömning inte tolkas så att lagstiftaren avsett att en mer generös lagring av obearbetat videomaterial från kamerabevakning på allmän plats generellt sett skulle vara tillåten. Å andra sidan skulle det faktum att lagstiftaren valt att ta bort en tidigare gällande tidsgräns kunna ge en indikation om att det nu bör kunna vara möjligt att i större utsträckning göra olika bedömningar och att två månader inte längre är en självklar gräns. Frågan har inte närmare belysts i förarbetena till den nuvarande regleringen.

Skälen för att tillåta att obearbetat videomaterial bevarades under två månader angavs i den tidigare lagens förarbeten vara att det krävdes för att materialet skulle kunna användas exempelvis i brottsutredningar. Detta är ett argument för lagring som enligt utredningens uppfattning är fortsatt aktuellt och relevant i gränsnära områden på samma sätt som på andra brottsutsatta platser. Detsamma torde gälla för användning inom ramen för underrättelseverksamheten.

Att personuppgifter ska kunna behandlas inom ramen för underrättelseverksamhet har lagstiftaren slagit fast redan genom att använda uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet bland de tillåtna rättsliga grunderna för behandlingen inom ramen för brottsbekämpningen. Att kamerabevakning ska kunna användas som teknik i den verksamheten följer också av att lagstiftaren även i kamerabevakningslagen använt samma uttryck.

För att insamlat videomaterial ska kunna användas inom underrättelseverksamheten behöver det dock inte bara lagras utan också kunna bearbetas på olika sätt. Den efterföljande bearbetning av personuppgifter som sker inom ramen för underrättelseanalys (så som det beskrivits ovan) innebär dock en mer aktiv behandling av uppgifterna än exempelvis lagring i syfte att säkra eventuellt framtida bevismaterial. Inom ramen för underrättelseanalysen kan uppgifter i en uppgiftssamling t.ex. behöva behandlas med någon form av analysverk-

tyg, t.ex. ett verktyg för objektsigenkänning. Videomaterialet, eller delar av det, kan också behöva jämföras med uppgifter i andra uppgiftssamlingar.

Som framkommit har underrättelseverksamheten behov av ett mer omfattande material i en inledande fas i sitt analysarbete. Den analys som vi här talar om har främst till syfte att hitta avvikande (kriminella) mönster eller identifiera brottsfenomen. Behandlingen av personuppgifter är alltså i dessa fall inte inriktad på individnivå och får därför anses utgöra ett mindre intrång i den enskildes integritet. En sådan behandling kan också vara nödvändig för att möjliggöra att uppgifter sorteras ut och omhändertags för behandling för mer avgränsade ändamål, t.ex. i ett särskilt underrättelseärende. Vi har också konstaterat att de gränsnära områdena är en strategiskt mycket viktig plats för arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsliga verksamheten och att intrång i den enskildes fri- och rättigheter kan motiveras i något större utsträckning på dessa platser än på andra. Detta eftersom de gränsnära områdena är av sådan karaktär att den enskilde där kan förvänta sig att bli föremål för bevakning och kontroll i större utsträckning än annars (se om detta i avsnitt 14.4). Att det videomaterial som lagras från kamerabevakning i gränsnära områden också som utgångspunkt ska kunna bli föremål för viss efterföljande behandling måste därmed enligt vår uppfattning anses vara godtagbart. Detta torde också vara fallet redan enligt gällande rätt.

Även för att möjliggöra en sådan behandling och ett omhändertagande av information för mer begränsade ändamål måste en viss, något längre, tid för behandlingen kunna bedömas vara nödvändig.

Sett till det nu sagda är det utredningens bedömning att en lagringstid om i vart fall två månader i regel bör kunna motiveras med stöd av gällande rätt avseende lagring av obearbetat videomaterial från kamerabevakning även i gränsnära områden.

Det bör särskilt framhållas att när väl videomaterialet tagits om hand för bearbetning och analys för ett mer avgränsat ändamål möjliggör den nuvarande dataskyddsregleringen att materialet lagras under betydligt längre tid än om det inte finns något sådant ändamål. Här kan de längstatider som anges i polisens brottsdatalog om upp till ett år efter det att ärendet avslutas sätta de yttre ramarna. Vad som nu sagts måste också gälla när obearbetat videomaterial för en i någon mån begränsad tid och plats tas om hand inom ett sådant ärende för

att kunna möjliggöra fortsatta mönsteranalyser. Vi återkommer till detta nedan.

Lagring och bearbetning av ett mer omfattande videomaterial som kan innehålla personuppgifter rörande såväl personer som har koppling till brottslig verksamhet som personer som helt saknar sådan koppling kan alltså enligt vår uppfattning bedömas vara nödvändig och proportionerlig under viss tid. Utredningens uppfattning är alltså att en behandling under i vart fall två månader i regel bör kunna motiveras i fråga om videomaterial som insamlas i gränsnära områden för brottsbekämpande ändamål. Någon lagändring bedöms inte vara nödvändig för att detta ska vara möjligt. Då utredningen bedömer att denna tidsrymd får anses vara tillräcklig för att tillgodose behovet av information i de flesta situationer som avses med vårt förslag föreslås inga författningsändringar. Vad som nu sagts utesluter inte att längre tids behandling skulle kunna bli aktuell i särskilda situationer, eller efter en mer genomgripande reform av regelverket.

Det bör framhållas att det som sägs ovan är generella bedömningar och att personuppgifter inte i något fall får behandlas annat än för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att känsliga personuppgifter i regel inte får behandlas eller behandlas endast om det är absolut nödvändigt och att personuppgifter aldrig får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. De närmare gränserna för en sådan behandling som nu diskuterats måste alltså framöver klargöras genom rättstillämpningen.

Behandling av obearbetat videomaterial under längre tid bör i regel inte vara tillåten

I 2 kap. 3 § brottsdatalagen föreskrivs att personuppgifter får behandlas bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att det ska framgå för vilket ändamål uppgifterna behandlas. Det framkommer tydligt av förarbetena till gällande rätt att det inte är godtagbart att ändamålet formuleras generellt, t.ex. genom att de ändamål som anges i lag återges. Som exempel på särskilda ändamål ges förundersökningen om ett visst brott, åtalet för vissa gärningar eller handläggningen av en begäran om domstolsprövning av ett kontaktförbud. Andra exempel som ges är ett pågående underrättelsearbete om viss, närmare angiven, brottslig verksamhet eller verkstäl-

ligheten av ett straff.⁴ För varje insamling, bearbetning och lagring måste alltså ett särskilt ändamål kunna anges. Ändamålet måste bestämmas redan när uppgiften behandlas första gången för det specifika ändamålet. Hur specificerade de särskilda ändamålen behöver vara kan dock variera något.

En sådan insamling som vi talat om ovan, alltså insamling av videomaterial genom kamerabevakning i ett gränsnära område, tar sin utgångspunkt i att området är att jämföra med en brottsutsatt plats i kamerabevakningslagens bemärkelse och därmed kan behöva bevakas både i preventiva och brottsutredande syften. De särskilda ändamål som kan ligga till grund för den mer kontinuerliga bevakningen av dessa platser kan dock inte förväntas täcka hela det informationsbehov som Polismyndigheten har i underrättelseverksamheten. Skulle ändamålet med bevakningen formuleras så brett skulle det inte längre utgöra ett sådant särskilt ändamål som lagen förutsätter.

Som vi nämnt ovan både kan och får det insamlade materialet däremot användas i underrättelseverksamheten. Polismyndigheten har dock framhållit att en sådan begränsad lagring som är möjlig i dag inte tillgodoser behoven i myndighetens verksamhet och att det material som samlas in i gränsnära områden behöver lagras under en väsentligt längre tid i obearbetat skick.

En sådan lagreglering som Polismyndigheten uttryckt behov av skulle möjliggöra att videomaterial från flera eller alla gränsnära områden (enligt den nya lagens definition) lagrades i vart fall upp till ett år. Delar av materialet skulle bearbetas mer aktivt medan andra delar inte skulle komma att bli föremål för någon vidare behandling om det inte uppstod behov av det inom ramen för t.ex. en brottsutredning eller ett underrättelseärende.

Utredningen har vissa svårigheter att se att ett ändamål som skulle vara tillräckligt preciserat för att uppfylla brottsdatalagens krav skulle kunna formuleras för en sådan behandling med ett så brett angreppssätt. Det är också svårt att se hur en behandling av den stora mängd personuppgifter som det skulle vara fråga om i så fall skulle kunna bedömas vara nödvändig för ändamålet med insamlingen.

Utredningen har i och för sig konstaterat att de gränsnära områdena generellt har karaktären av allmänna platser som i huvudsak saknar inslag av privat karaktär och att det intrång som kamerabevakningen innebär kan behöva godtas i större utsträckning där än på

⁴ Prop. 2017/18:232 s. 441.

andra platser. Det är dock delvis fråga om platser där ett stort antal människor befinner sig i rörelse, på vissa platser under dygnets alla timmar. Kamerabevakningen kan vidare ge uppgifter om människors resmönster, vilka kontakter de har, vilka fordon de framför osv. Även om insamlingen av videomaterialet inte i första hand syftar till att vare sig identifiera eller kartlägga enskilda individer kan materialet alltså förväntas innehålla personuppgifter av sådant slag att detta blir möjligt.

I ljuset av vad som nu sagts är det svårt att på förhand säga i vilken utsträckning de insamlade uppgifterna skulle komma att behandlas och bearbetas och vilken nytta detta skulle medföra för verksamheten. Det är också svårt att se att en sådan omfattande behandling skulle kunna bedömas vara proportionerlig i förhållande till det intrång som det medför i enskilda personers integritet och rätt till privatliv. Utredningens uppfattning är mot den bakgrunden att lagring och annan behandling av insamlat videomaterial i obearbetat skick, utan att det lyfts ur och kopplas till ett mer specifikt ändamål, under så långa tider som ett halvår eller ett år, inte kan bedömas vara förenligt med gällande rätt. Uppfattningen baseras på bl.a. att ändamålen är mycket vida. Det utesluter dock som just framhållits inte att insamling och fortsatt behandling under närmare avgränsade förutsättningar, t.ex. med mer specifika ändamål och en mer riktad fortsatt behandling för underrättelseändamål, kan vara förenligt med principerna i dataskyddsregleringen.

I något fall har en omfattande behandling av osorterade eller obearbetade personuppgifter ansetts vara motiverad och uppgifter har ansetts kunna vara tillgängliga under sex månader (och längre tid i avidentifierad form). Detta gäller exempelvis de s.k. PNR-uppgifterna. PNR-information får dock endast behandlas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet och endast för särskilda i lag angivna begränsade ändamål. Det bör alltså framhållas att behandlingen endast får ske i syfte att bekämpa mycket allvarlig brottslighet och att behandlingen är noga reglerad i lag. Det kan dock noteras att regleringen tyder på att själva tiden för behandling, sex månader, åtminstone i detta sammanhang har bedömts vara förenlig med grundläggande dataskyddsrättsliga principer. Även denna reglering bygger på EU-rätt.

Sammantaget kan enligt utredningens bedömning en reglering som innebär att en längre tids *allmän* lagring av obearbetat videomaterial

blir möjlig inte motiveras i ljuset av dataskyddsregleringens grundläggande principer. En sådan reglering är knappast heller förenlig med de regler om skydd för enskildas integritet som följer av regeringsformen och Europakonventionen. Det framstår vidare inte heller som ändamålsenligt att införa en enhetlig reglering för all behandling av sådant videomaterial som diskuteras här, då sådant material kan innehålla en stor mängd olika typer av uppgifter och därmed också kan behandlas eller bearbetas på många olika sätt. I vilken utsträckning sådan behandling kan bedömas vara nödvändig och stå i proportion till de eventuella integritetsrisker behandlingen innebär kan således skifta kraftigt. Några författningsändringar för att möjliggöra en längre tids lagring av sådant material än vad som följer av gällande rätt i dag kommer därför inte att föreslås. Utredningen återkommer som sagt till frågan om en särreglering såvitt gäller uppgifter om fordon i avsnitt 17.3.3–17.3.7.

Det sagda innebär dock inte att videomaterial aldrig kan samlas in och behandlas på sätt som Polismyndigheten uttryckt behov av.

Vidare bör nämnas att när vi här och i det följande talar om ”en längre tid”, i relation till möjligheten till lagring under i vart fall två månader, kan detta beroende på omständigheterna innebära olika tidsgränser.

Videomaterial och personuppgifter kan behandlas under längre tid i särskilda syften

Att lagring och bearbetning av obearbetat videomaterial från kamera-bevakning under längre tid inte kan godtas som huvudregel innebär som sagt inte att sådana uppgifter aldrig kan bearbetas eller bevaras under längre tider.

Utredningens bedömning är att gällande rätt möjliggör mer omfattande behandling av både enskilda personuppgifter och ett obearbetat videomaterial så länge

1. det finns en rättslig grund för behandlingen,
2. behandlingen sker inom ramen för ett berättigat, på förhand bestämt och väl definierat särskilt ändamål,
3. behandlingen kan motiveras vara nödvändig för detta ändamål, och

4. behandlingen kan bedömas vara proportionerlig i förhållande till den enskildes integritetsintresse.

Polismyndigheten har framfört att en viktig del i underrättelsearbetet är att upptäcka den tidigare okända brottsliga verksamheten eller tidigare okända brottsfenomen. En metod i detta arbete är att utföra s.k. mönsteranalyser. Låt oss ta ett exempel. Polismyndigheten får kännedom om att det via Öresundsbron förekommer trafik som kan kopplas till organiserad internationell stöldbrottslighet. Myndigheten har kännedom om en eller flera aktörer men vet att det måste finnas fler som ännu inte upptäckts. Det kan också vara så att en känd aktör ändrat resmönster och en pågående kartläggning av denne därmed omöjliggjorts. Polismyndigheten behöver upptäcka det okända.

För att utföra mönsteranalys har underrättelseverksamheten behov av att ha tillgång till en större mängd information för att genom analysen kunna ta fram både en normalbild och avvikelser från denna. För att hitta det okända behöver man också titta på det okända. Den tidsram som behövs skiftar beroende på vilken typ av brottslighet det rör sig om. Låt oss för exemplets skull säga att det beträffande stöldbrottslighet rör sig om sex månader.

Enligt utredningens resonemang ovan är det alltså inte motiverat att för detta syfte möjliggöra lagring av allt videomaterial från gränsnära områden i sex månader. Däremot är det utredningens bedömning att om Polismyndigheten utifrån det konkreta behovet inom ramen för ett underrättelseärende formulerar ett särskilt ändamål och utifrån det genomför en insamling på platsen, med efterföljande bearbetning och lagring, så kan behandlingen ske under längre tid än annars. I det sammanhanget bör även osorterat videomaterial för en viss plats och en viss tidsperiod kunna föras över till projektet för att möjliggöra senare bearbetning och analys. Det blir således i det fallet inte fråga om en *allmän* insamling och fortsatt behandling av allt material.

För andra ändamål, t.ex. kartläggning av vissa aktörer eller nätverk behöver endast data insamlas som kan kopplas till redan känd brottslig verksamhet. För sådana ändamål borde uppgifter på olika sätt kunna utvinnas från den större mängd data som samlas in och lagras (det osorterade videomaterialet) genom användning av särskilt teknik eller genom att uppgifter jämförs med andra uppgiftssamlingar. Det framstår för sådana ändamål som en rimlig avvägning att

sådan kartläggning kan ske genom att historisk information om personerna utvinns genom sökningar i det material som lagras under den inledande perioden (i allmänhet två månader). De relevanta uppgifterna kan därefter behandlas så länge det bedöms som nödvändigt för den aktuella kartläggningen, tills de bortre tidsgränserna för behandling som anges i lag har uppnåtts.

En initial granskning eller analys av det osorterade videomaterial som samlats in kan i vissa fall förväntas ge skäl till att sortera ut viss information för behandling inom ramen för ett särskilt ärende, t.ex. en förundersökning eller ett underrättelseärende. På samma sätt kan ett mönster upptäckas i videomaterialet som ger skäl för att sortera ut en viss typ eller kategori av uppgifter, t.ex. uppgifter om vita bilar registrerade i ett visst land eller fordon som anländer vid en viss dag, viss tid eller viss passage. Det kan då finnas behov av att följa upp detta mönster under en längre tid än två månader.

För att kunna lagra uppgifterna över tid och på så sätt kunna följa upp mönstret, och utifrån det kunna exempelvis kartlägga ett nytt brottsfenomen, kan det behöva formuleras ett särskilt ändamål, t.ex. ett särskilt underrättelseärende rörande viss närmare angiven brottslig verksamhet, inom vilket uppgifterna därefter får behandlas. Ändamålet med den behandlingen behöver dock preciseras för att en bedömning av behandlingens tillåtlighet ska kunna göras.

Polismyndigheten har också genom exempel låtit belysa hur insamlat material som sparats över tid kan användas. Ett exempel är att polisen har kännedom om ett fordon som kan kopplas till ett känt brottsnätverk som misstänks föra in narkotika till Sverige. Fordonet stoppas flera gånger vid gränsen men aldrig med någon narkotika i bilen. Underrättelseuppgifter leder till slutsatsen att fordonet sannolikt är följebil till narkotikatransporten. Genom en analys av insamlat kameramaterial bakåt i tiden skulle polisen kunna jämföra med tidigare kända resor som gjorts med fordonet och därvid kunna upptäcka det andra fordon som sannolikt transporterar in narkotikan.

Dataskyddsregleringen förutsätter att ändamålet med behandlingen av personuppgifter är definierat innan behandlingen påbörjas och regelverket tillåter inte uppgiftssamlingar som skapas för eventuella framtida behov. I den situation som beskrivs ovan ser vi i stället att man får använda sig av det material som finns lagrat (i regel två månader bak i tiden och längre vad gäller fordonsuppgifter, se avsnitt 17.3.4.) och söka eventuell information om det aktuella fordonet. Därefter

får man bevaka fordonets framtida gränspassager genom att exempelvis bevaka registreringsnumret via kameror med användning av objektsigenkänningsteknik (ANPR) och den vägen hitta det videomaterial eller andra uppgifter som man har behov av för att hitta fordon eller liknande.

I den här typen av fall kan man lätt förstå att en omfattande lagring av historiska uppgifter hade kunnat leda till att den brottsliga aktören snabbare skulle ha kunnat identifieras och att den brottsliga verksamheten därmed också snabbare hade kunnat stoppas. Med hänsyn till vad som anförts ovan och med beaktande av att nyttan av lagringen framstår som i någon mån oviss (den blir bara nyttig om behovet att titta i det uppstår) kan en mer omfattande lagring dock inte bedömas som proportionerlig och skulle också i många fall stå i strid med principen om lagringsminimering.

I varje sådant här beskrivet fall av behandling förutsätter regelverket om behandling av personuppgifter att särskilda överväganden görs i fråga om bl.a. behovet av eventuella integritetsskyddande åtgärder (t.ex. maskning eller radering av vissa uppgifter) liksom av proportionaliteten av behandlingen, allt med beaktande av de särskilda omständigheter som gäller för just den aktuella behandlingen (var är kameran placerad, vilka analysverktyg planerar man att använda och hur länge är materialet tänkt att lagras osv.). Personuppgifter får, som tidigare poängterats, aldrig behandlas i större utsträckning eller under längre tid än vad som i varje enskilt fall eller ärende är nödvändigt. Det är också viktigt att reglerna om när känsliga personuppgifter får behandlas och om när personuppgifter får behandlas för nya ändamål beaktas. Här kan också återigen påminnas om bestämmelserna om konsekvensbedömningar och förhandssamråd med tillsynsmyndigheten (se 3 kap. 7 § brottsdatalagen och 5 kap. 6 § Säkerhetspolisens datalag). Bestämmelserna innebär att varje gång en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av redan pågående behandling, kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet, ska den personuppgiftsansvarige göra en konsekvensbedömning. Om denna konsekvensbedömning visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, ska förhandssamråd ske med tillsynsmyndigheten.

Särskilt om längsta tid för behandling i verksamhet för att kontrollera vistelserätt

Även inom ramen för olika slags kontrollverksamhet behöver viss personuppgiftsbehandling ske. Vi har i avsnitt 13.4 redogjort för hur vi ser på gränsdragningen mellan kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet och konstaterat att det inte alltid är en lätt uppgift, men att det är viktigt att upprätthålla den skiljelinje som finns mellan de två verksamhetstyperna.

Verksamheten som syftar till att kontrollera utlänningars vistelserätt har inte i första hand ett brottsbekämpande syfte och brottsdatalagen och polisens brottsdatalag är därför inte styrande för behandlingen av personuppgifter på detta område. I stället gäller dataskyddsförordningen, som kompletteras av dataskyddslagen (2018:2018) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, samt utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

Syftet med utlänningsdatalagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagen gäller för personbehandling såväl inom gränskontrollverksamheten som inom verksamheten för att kontrollera vistelserätt, i den mån behandlingen är automatiserad (1, 3 och 4 §§).

Lagen ger myndigheterna rätt att behandla personuppgifter om det behövs för kontroll av utlännings i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige. Inre utlänningskontroll anges således som ett särskilt berättigat ändamål (11 §).

Enligt förarbetena ryms inom ändamålet exempelvis behandling av uppgifter för att planera nära förestående kontroller av utlänningar som förväntas resa in i landet. Det finns således ett visst utrymme att behandla uppgifter även *inför* kontroller. Detta utrymme tycks dock vara begränsat. Behandling får naturligtvis ske om det behövs för handläggning av ärenden av det slag som lagen omfattar. Enligt förarbetena anses också verksamhet hos myndigheterna som består i tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten utgöra en integrerad del av ärendehandläggningen.⁵ En viss hantering av personuppgifter

⁵ Prop. 2015/16:65 Utlänningsdatalag s. 117.

för planering och inriktning av verksamheten förutsätts alltså behövas och är redan i dag tillåten.

Vi har i fråga om kamerabevakningslagen föreslagit ändringar som syftar till att underlätta användningen av kamerabevakning även inom ramen för de inre utlänningskontrollerna i gränsnära områden. Även de personuppgifter som samlas in genom sådan bevakning kan behöva behandlas under en viss tid. Ingen av de tillämpliga författningarna anger några uttryckliga längsta tider för behandling av uppgifter inom ramen för de inre utlänningskontrollerna.

Detta innebär, som vi tidigare konstaterat, att det är principen om lagringsminimering som får vara vägledande för bedömningar i varje enskilt fall.

Polismyndigheten kan även ha behov av att samla in och behandla uppgifter eller göra insatser i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka olovlig vistelse, eller i syfte att upptäcka tidigare okända flöden av irreguljär migration eller inresande illegal arbetskraft. Polismyndigheten har också framfört att det därför även inom ramen för kontrollverksamheten föreligger behov av utökade möjligheter att behandla personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning.

Vår uppfattning är dock att den behandling det i dessa fall blir fråga om ligger utanför ramarna för själva kontrollverksamheten. Att upptäcka och förhindra brott faller i stället in under den brottsbekämpande verksamheten. En annan sak är att underrättelseverksamheten kan förse kontrollverksamheten med information som kan användas för att genomföra kontroller. Informationsinhämtningen måste dock anses ske inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten och följer då också de regelverk som gäller där. På samma sätt förhåller det sig vad gäller den kontrollverksamhet som Tullverket bedriver i gränsnära områden.

Sammantaget ser vi alltså inte att det finns skäl att vidare överväga huruvida möjligheterna till lagring av personuppgifter inom kontrollverksamheten bör utökas. Några förslag i den delen lämnas därför inte.

17.3.3 En specialreglering avseende behandling av fordonsuppgifter

Utredningens bedömning: En specialreglering bör införas avseende viss behandling av uppgifter om fordon som samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden, eller i anslutning till sådana områden, och uppgifter om tid och plats för ett fordonets passage av en kamera.

Skälen för bedömningen

ANPR-teknik och fordonsuppgifter

Det tidigare nämnda Automatic Number Plate Recognition (ANPR) är ett tekniskt verktyg för bildanalys. ANPR-teknik innebär att man använder sig av maskinläsning för att automatiskt läsa av fordons registreringsskyltar. I grunden bygger ANPR-teknik på en kamera som fotograferar fordon. Dessa bilder analyseras sedan för att hitta eventuella registreringsskyltar.

Redan i dag använder såväl Polismyndigheten som Tullverket ANPR-teknik i sin verksamhet. Polismyndigheten har bl.a. ANPR-teknik i en del av sina fordon och Tullverket har fasta kameror med ANPR-teknik vid flera gränsövergångar.

En kamera som utrustats med ANPR-teknik kan ställas in på olika sätt. Den kan ställas in för att fånga endast registreringsskyltar. Av registreringsskylten kan det ofta också framgå uppgift om i vilket land ett fordon är registrerat genom att där finns ett nationalitetsmärke. Kameran kan också ställas in för att få med ytterligare uppgifter, det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om fordonstyp, eller för att registrera tid och plats för fordonets passage av kameran. En kamera som utrustats med ANPR-teknik kan också användas så att den även samlar in bild på förare eller passagerare.

En kamera utrustad med ANPR-teknik kan alltså samla in en mängd olika uppgifter som kan vara av intresse inom brottsbekämpningen. En del av dessa uppgifter utgör personuppgifter. Med begreppet personuppgifter avses nämligen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare, såsom ett namn eller en annan upp-

gift som kan härledas till en persons identitet. Regelverket rörande skydd för personuppgifter omfattar alltså både uppgifter som direkt eller indirekt kan härledas till en fysisk person. En uppgift som kan härledas till en fysisk person endast efter att ha sammanförts med annan information eller genom användning av andra hjälpmedel är också en personuppgift (se även avsnitt 16.2).

Ett fordonets registreringsnummer kan i vissa fall hänföras till en fysisk person, nämligen om det är en sådan person som står som ägare på fordonet. En sådan uppgift kan enkelt tas fram genom en jämförelse med Transportstyrelsens vägtrafikregister. Även om ett fordon också kan vara registrerat på en juridisk person är det utredningens uppfattning att samtliga registreringsnummer i ett inledande skede bör betraktas som personuppgifter.⁶

En uppgift om tid och plats för när ett fordon passerar en gräns skulle, i kombination med uppgift om registreringsnummer, således kunna ge information om en fysisk persons rörelser eller resvanor (om det av informationen också framgår att det är den registrerade ägaren som framför fordonet), eller i vart fall säga något om hur dennes fordon används. En sådan uppgift skulle också i kombination med en uppgift om vem som framfört eller färdats i fordonet säga något om dessa personers rörelser, vilket också skulle utgöra en personuppgift. Under särskilda förutsättningar kan även uppgifter om tid och plats för en fordonspassage alltså utgöra personuppgifter.

Uppgifter om fordonstyp, fordonmodell eller fordonets färg är enligt utredningens uppfattning i regel inte i sig att se som personuppgifter. Också sådana uppgifter kan dock, om de kopplas samman med uppgifter om fordonets ägare, i vissa fall anses utgöra personuppgifter. Således kan sådana uppgifter i vissa fall exempelvis säga något om ägarens tillgångar och ekonomi.

Registreringsnummer är endast en typ av personuppgifter som kan samlas in genom kamerabevakning. Sådana uppgifter, liksom andra uppgifter om fordon, kan givetvis förekomma även i ett kameramaterial som samlas in genom en kamera utan ANPR-teknik, alltså i ett sådant videomaterial som vi diskuterat i avsnitt 17.3.2. Det är dock först när uppgifterna utvinns ur materialet, t.ex. genom användningen av ett analysverktyg såsom ANPR, som uppgifterna kan hanteras på ett effektivt sätt inom den brottsbekämpande verksamheten.

⁶ Jfr Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. (29 februari 2020, JUNO Version 1A), kommentaren till artikel 4. Definitioner, Första punkten – Personuppgifter.

Som kommer att framgå i det följande är det behandlingen av personuppgifter och andra uppgifter om fordon av nu nämnda slag som utredningen anser att det finns skäl att i visst avseende särreglera.

I syfte att hålla författningsförslaget teknikneutralt och i syfte att omfatta fler uppgifter än endast registreringsnummer har vi valt att i det följande tala om uppgifter om fordon eller fordonsuppgifter, i stället för att begränsa regleringen till exempelvis uppgifter insamlade med hjälpt av ANPR-teknik (jfr viss lagstiftning i Danmark och Norge, se avsnitt 10.2 och 10.4).

De förslag vi lämnar är avsedda att träffa behandlingen av uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning, och behandling av uppgifter om tid och plats för fordons passage av en kamera. Det är alltså fråga om det bildmaterial avseende ett fordon som en bevakningskamera har fångat, med tillhörande uppgift om tid och plats för passagen. Av sådant bildmaterial framgår i regel ett fordons färg, fordonstyp m.m., men även registreringsnummer, nationalitetsmärke och andra uppgifter kan framgå. Sådana uppgifter utgörs som ovan redovisats i vissa fall, men inte alltid, personuppgifter.

Med uppgifter om fordon avser vi däremot inte sådana uppgifter om fordon som inte framgår av själva kamerabilden men som kan inhämtas med hjälp av exempelvis ett registreringsnummer. Det kan vara t.ex. uppgifter om ägare, eller andra uppgifter som kan utvinnas genom att registreringsnumret jämförs med andra uppgifter, register eller liknande, t.ex. uppgift om huruvida fordonet är ett hyresfordon. Sådana uppgifter samlas inte in genom kamerabevakning utan på annat sätt. Med uppgifter om fordon avser vi inte heller bild på enskilda, dvs. identifierbara förare eller passagerare i ett fordon.

En utökad behandling av fordonsuppgifter kan godtas

Vi har tidigare diskuterat de brottsbekämpande myndigheternas behov av information för att på ett effektivt sätt kunna utföra sitt uppdrag och på vilka sätt kamerateknik kan användas inom ramen för brottsbekämpningen. Vi har också kort redovisat hur ANPR-teknik används och regleras i några andra länder (avsnitt 10).

I gränsnära områden finns ett stort flöde av personer och i det flödet finns också kriminella aktörer och gods som härrör från brottslig verksamhet. Det är också därför som dessa områden utgör strategiskt

viktiga platser vad gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslig verksamhet och en central källa till kunskap om sådan verksamhet.

Vad särskilt gäller ANPR-teknik har Polismyndigheten lyft fram att kameror med sådan teknik vid gränsövergångar hade kunnat effektivisera och säkra den brottsbekämpande verksamheten. Det hade bl.a. kunnat utgöra ett myndighetsgemensamt ”minne” som med hjälp av exempelvis bevakningar kan signalera behov av åtgärd till tjänstemän på platsen. Det har också lyfts fram att Polismyndigheten i dag har stor hjälp av information som erhålls via grannländerna från deras ANPR-system, men att kontrollen över fordon som av olika skäl är intressanta försvåras när någon motsvarande teknik inte finns vid gränsen till Sverige.

Utredningens kartläggning visar att Tullverket upplevt stor nytta med det kamerasystem som redan finns i bruk och att myndigheten ser behov av att utöka och ytterligare utveckla användningen av tekniken. Hittills har tekniken använts i relativt begränsad form som ett verktyg för urval och selektering för kontroller och ingripanden vid gränspassage i realtid. Inga personuppgifter har lagrats. För att ytterligare effektivisera verksamheten ser myndigheten nu behov av att utöka möjligheterna till att lagra uppgifter som samlas in.

I ett reformerat system i gränsnära områden, med utökade befogenheter för vissa brottsbekämpande myndigheter, ser vi att en effektiv användning av kamerateknik kan spela en central roll. Information som samlas in i dessa områden kan exempelvis användas för att genom studier och analyser av de flöden som förekommer hitta avvikelser och mönster. Informationen kan därigenom användas till att uppdatera eller skapa kriterier som kan användas vid sådana selektiva ingripanden som vi avser att möjliggöra i de gränsnära områdena (jfr avsnitt 19.4 och 20.5), men också vid selektiva åtgärder med stöd av de regelverk som redan i dag gäller för Tullverket. Information om gränspassager kan inte sällan också vara av intresse i det brottsutredande arbetet, både för att utreda omständigheter i samband med upptäckt brottslighet (t.ex. det i tidigare avsnitt redovisade exemplet att försöka hitta bilar som hör samman med en narkotikaleverans) och som bevisning. Informationen kan också användas till att utvinna kunskap som kan vara av stor vikt för det mer långsiktiga, strategiska arbetet inom underrättelseverksamheten.

Intresset av att samla in och på andra sätt behandla information i brottsbekämpande syften får anses vara berättigat. Att göra sådana

studier och analyser som avses här manuellt är mycket resurskrävande, om ens möjligt med de stora passagerarflöden som förekommer på många platser i dag. Det är av stor vikt att de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att kartlägga och följa misstänkt pågående eller planerad brottslig verksamhet. Att ha möjlighet att stoppa brott innan de har fullbordats eller att upptäcka tidigare okända brottsliga mönster eller fenomen är av yttersta vikt i det polisiära arbetet. Det framstår därför som befogat att brottsbekämpande myndigheter för sådana syften ska få använda sig av modern kamerateknik så att arbetet kan bedrivas effektivt. Det bör anses vara en självklar målsättning att användningen i gränsnära områden av den typ av teknik som ANPR utgör byggs ut även inom den svenska Polismyndigheten.

Vi har i tidigare avsnitt redovisat hur vi ser på frågan om behandling (insamling, bearbetning och lagring) av obearbetat videomaterial i de gränsnära områdena. Vi har där gjort bedömningen att det inte framstår som relevant att införa någon enhetlig reglering då sådant material kan innehålla en stor mängd olika typer av uppgifter och därmed också kan behandlas eller bearbetas på många olika sätt. I vilken utsträckning sådan behandling kan bedömas vara nödvändig och stå i proportion till de eventuella integritetsrisker behandlingen innebär kan således skifta kraftigt. När det kommer till uppgifter om fordon finns det dock skäl att göra en något annan bedömning.

Uppgifter om fordon utgör en begränsad typ av uppgifter som, i den mån de alls utgör personuppgifter, endast indirekt kan härledas till en fysisk person. Uppgifterna kan alltså inte ensamma användas i syfte att identifiera någon sådan person. Vissa av uppgifterna kan dock genom jämförelse med vägtrafikregistret ge information om fordonets ägandeförhållanden. Så länge en identifierbar ansiktsbild på förare eller passagerare inte samlas in och lagras kan uppgifterna däremot inte användas för någon närmare kartläggning av personer. Syftet med insamlingen kan då inte heller vara att identifiera samtliga personer som passerar kameran. Fordonsuppgifter utgör inte heller känsliga personuppgifter i brottsdatalogens bemärkelse. En mer omfattande behandling av sådana uppgifter kan redan av dessa skäl anses vara mindre känslig ur integritetssynpunkt än behandlingen av ett sådant obearbetat videomaterial som diskuteras i föregående avsnitt (17.3.2). En sådan behandling kan också ses i ljuset av att Polismyndigheten inom ramen för sitt brottsbekämpande uppdrag i flera

situationer behandlar betydligt mer detaljerad och känslig information om enskilda individer.

Enligt 2 kap. 8 § brottsdatalagen ska personuppgifter som behandlas vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (principen om uppgiftsminimering). Man skulle därför kunna argumentera för att en insamling och vidare behandling av samtliga fordonsuppgifter vid en viss gränsövergång i brottsbekämpande syften, dvs. uppgifter om samtliga passager oavsett om dessa har någon koppling till misstänkt brottslig verksamhet eller inte, skulle stå i strid med denna princip.

Om behandling över något längre tid endast godtas gällande fordonsuppgifter som ger träff mot en bevakningslista rörande redan känd misstänkt brottslig verksamhet blir användningsområdet för kamerabevakningen emellertid för begränsat. Tekniken kan då i realiteten endast utgöra ett hjälpmedel genom att den kan signalera vid passage av fordon intressanta för kontroll och ingripanden. Kamerabevakningen utgör då främst ett verktyg för direkta operativa åtgärder på platsen.

Om syftet med kamerabevakningen däremot ska vara bredare, vilket vi ovan konstaterat vara befogat, måste också lagring och bearbetning över en något längre tid vara möjlig. För att ytterligare effektivisera det brottsbekämpande arbetet är det utredningens uppfattning att tekniken bör kunna användas på ett mer omfattande sätt än i dag. Med mer kunskap och bättre analysverktyg kan också de kontroller och ingripanden som utförs i de aktuella områdena förväntas bli mer träffsäkra och därmed mer effektiva. Mer träffsäkra kontroller innebär också en minskad risk för intrång i den enskildes rättigheter i samband med ingripanden.

En behandling av fordonsuppgifter rörande alla gränspassager i det vi kallar för gränsnära områden kan enligt utredningens uppfattning mot denna bakgrund bedömas vara nödvändig under en något längre tid än två månader, när den sker för brottsbekämpande ändamål. Även om all kamerabevakning, liksom all annan personuppgiftsbehandling, innebär risker i integritetsskyddshänseende har vi ovan konstaterat att dessa risker vid behandlingen av uppgifter om fordon får anses vara begränsade. Till detta kommer att de gränsnära områdena i regel är av sådan karaktär att den enskilde där kan förvänta sig att bli föremål för bevakning och kontroller, samt att intrång i rättighetsskyddet

därför kan godtas i större utsträckning (se om detta i avsnitt 14.4). Den behandling som nu diskuteras bedöms därmed inte endast som nödvändig utan också som proportionerlig.

Skulle exempelvis uppgifter om förare och passagerare, eller uppgifter om registrerad ägare, också regelmässigt samlas in, lagras och bearbetas över tid skulle hanteringen dock bli av en helt annan karaktär. En behandling av personuppgifter i den utsträckningen, utan närmare avgränsningar utifrån ändamålet, kan enligt utredningens uppfattning inte bedömas vara nödvändig eller proportionerlig vid en jämförelse av de behov som framkommit och det intrång som behandling skulle innebära i enskildas integritet.

Behovet av författningsändringar

Det är redan i dag möjligt att i viss mån behandla personuppgifter insamlade med hjälp av ANPR-teknik. Samma regler gäller för den behandlingen som för behandlingen av andra personuppgifter.

Kamerabevakningslagen är endast tillämplig i de fall kameran används på ett sådant sätt att bevakningen kan anses innebära varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Det kan därför finnas skäl att i vissa fall överväga om kamerabevakningslagen alls är tillämplig, vilket exempelvis inte är fallet när kameror används i parkeringshus enbart för att läsa av bilars registreringsnummer.⁷ Så länge någon personuppgift samlas in gäller dock alltid den generella dataskyddsrättsliga regleringen och kompletterande nationell lagstiftning: dataskyddsförordningen, brottsdatalagen, polisens och andra myndigheters brottsdatalagar, utlänningsdatalagen osv. Vilket regelverk som gäller bestäms utifrån ändamålet med behandlingen.

I vilken utsträckning insamlade personuppgifter kan behandlas är, som vi tidigare varit inne på, beroende av en bedömning i varje enskilt fall. Detta innebär inte att en bedömning alltid behöver göras på individnivå. Vid kamerabevakning får man i regel i stället göra en bedömning av i vilken omfattning behandlingen kan bedömas vara nödvändig eller proportionerlig i förhållande till den samling av personer som kan förväntas passera eller tas upp av kameran och därmed beröras av den tänkta insamlingen och eventuella efterföljande behandlingen.

⁷ Jfr prop. 2017/18:231 s. 41.

Det finns i dag enligt vår uppfattning inget generellt lagligt hinder för Polismyndigheten att bygga upp ett ANPR-system motsvarande det som Tullverket använder sig av. Polismyndigheten får, på samma sätt som Tullverket, anses ha ett berättigat intresse av att bevaka gränsövergångar i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Redan ett sådant system skulle täcka en del av de behov som myndigheten har fört fram till utredningen. Exempelvis skulle möjligheterna att följa upp tips från utlandet och att ha kontroll över passager över gränserna i fråga om fordon med kopplingar till misstänkt brottslighet öka. Ett sådant system skulle dock främst fungera reaktivt och framstår inte som tillräcklig i ljuset av den behovsbild som framkommit genom utredningens kartläggning.

Så som ANPR-tekniken används av Tullverket i vissa gränsnära områden i dag sker ingen lagring av personuppgifter.

Eftersom personuppgifter aldrig får behandlas längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (se bl.a. 2 kap. 17 § brottsdatalagen) tycks gällande rätt ha kommit att tolkas så att uppgifter som vid kontrolltillfället inte ger träff mot någon bevakningslista eller liknande inte kan lagras alls. Utredningen ser inte skäl att ifrågasätta detta utifrån de ändamål för vilka tekniken används av Tullverket i gränsområden i dag.

En mer omfattande behandling av uppgifter om fordon och tillhörande uppgift om tid och plats för passage av en kamera kan under vissa förhållanden nog anses vara tillåten redan enligt gällande rätt, dock att osäkerhet råder. En del av den osäkerheten kan tillskrivas dataskyddsregleringens generella karaktär som endast ger relativt vida yttre ramar för behandlingen. Integritetsskyddsmyndigheten har också gett uttryck för att en omfattande hantering av personuppgifter som i stora delar rör personer som inte har någon koppling till brottslig verksamhet normalt bör regleras i lag.

För att undanröja den osäkerhet som råder, och för att en sådan omfattande behandling av personuppgifter i form av fordonsuppgifter som här diskuteras ska kunna godtas, bedömer vi därför det vara nödvändigt att genom lag införa tydliga förutsättningar för denna behandling.

17.3.4 En särskild bestämmelse om viss tid för behandling

Utredningens förslag: En särskild bestämmelse om viss tid för behandling av uppgifter om fordon i vissa fall ska införas i den nya lagen. I lagen ska det anges att uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden, och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område, alltid får behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att de samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Samma sak gäller för uppgifter om tid och plats för fordonets passage av en kamera.

Bestämmelsen ska inte gälla uppgifter i form av bild av en enskild.

Skälen för förslagen

I tidigare avsnitt har vi konstaterat att det i regel kan vara tillåtet enligt gällande rätt att behandla personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning för ändamål inom brottsbekämpningen, utan särskilda verktyg för bildanalys (videomaterial), under en begränsad tid (i regel två månader). Vidare att behandling under längre tider endast kan anses tillåtet i fall när uppgifterna blir föremål för vidare bearbetning och analys i ett särskilt ärende med ett mer specificerat ändamål.

När det gäller uppgifter om fordon och tid och plats för fordons passage av en viss kamera är dessa uppgifter av mindre integritetskänsligt slag och längre tider för behandlingen av obearbetat material kan, vilket redovisats ovan, enligt utredningens uppfattning godtas.

Myndigheterna har fört fram behov av att kunna behandla information om alla fordonspassager i gränsnära områden i vart fall upp till ett år. På de platser vi nu talar om kan det dock förväntas passera ett mycket stort antal fordon varav majoriteten inte har någon misstänkt koppling till brottslig verksamhet. Även om fordonsuppgifterna är av ett begränsat slag måste därför det intrång som en sådan övervakning innebär för enskildas integritet beaktas vid bedömningen av under hur lång tid lagring och bearbetning ska få ske. Om tiden sätts

för kort hinner dock myndigheterna inte bearbeta och analysera informationen i tillräcklig utsträckning och den behandling som sker blir då inte effektiv. I ett sådant fall kan intresset av att skydda den enskildes integritet tala emot behandlingen. Informationen måste alltså få behandlas under en tillräckligt lång tid för att den ska kunna bedömas vara ändamålsenlig. För att nå en balans mellan intresset av behandlingen i brottsbekämpande syften och skyddet för den enskildes integritet anser utredningen att fordonsuppgifter alltid ska kunna behandlas i upp till sex månader från det att de först samlades in. Denna tidsperiod får i tillräcklig utsträckning anses möta behoven inom såväl den operativa verksamheten på plats som underrättelseverksamheten, men också behoven inom den brottsutredande verksamheten.

En motsvarande tid för analys av ett obearbetat material har också i andra sammanhang bedömts som rimlig. Här kan nämnas hanteringen av s.k. PNR-uppgifter som får lagras i upp till fem år, men där det efter sex månader sker en stark behörighetsbegränsning. Detta innebär att personuppgifterna avidentifieras och efter den tiden endast blir tillgängliga i fullständigt skick för ett begränsat antal personer. Som framgått av jämförelsen med regleringen i andra länder har även Norge en reglering som innebär att tullmyndigheten får lagra uppgifter om fordons registreringsnummer och tid för passage från gränspassager i vissa i lag angivna syften under sex månader (se avsnitt 10.4).

Danmark har i stället infört ett system där regleringen rörande ANPR-tekniken gör skillnad på ”hits” och ”no-hits” varvid lagringstiden för den senare kategorin som huvudregel endast är 24 timmar. För den första kategorin är tiden mellan tre månader och två år, beroende av på vilken grund uppgiften blev en ”hit” (se avsnitt 10.2). Ett motsvarande system i Sverige skulle dock enligt utredningens uppfattning inte i tillräcklig utsträckning tillgodose de behov i underrättelseverksamheten som framkommit.

Informationsinsamlingen skulle i ett sådant system fortfarande vara i huvudsak begränsad till det redan kända. Informationen skulle i och för sig effektivisera urvalet för kontroll i viss mån och skulle också kunna vara av stor nytta i den brottsutredande verksamheten. Den skulle dock inte i den utsträckning som framstår som önskvärd kunna användas i underrättelseverksamheten (t.ex. för att göra analyser för att uppdatera eller skapa kriterier som kan användas vid

sådana selektiva ingripanden som vi avser att möjliggöra i de gränsnära områdena, eller sådana selektiva ingripanden som utförs med stöd av den lagstiftning som gäller för Tullverket).

Så som vi tidigare redovisat vår syn på gällande regelverk borde också uppgifter som ger träff i systemet redan i dag kunna lagras under längre tider på andra grunder och för andra särskilda ändamål än för vilka de samlats in, t.ex. inom ramen för en förundersökning eller ett särskilt underrättelseärende. Även med en sådan reglering som vi föreslår finns det därmed en skillnad i hur sådana s.k. ”hits” och ”no hits” kan behandlas. Skillnaden är att även fordonsuppgifter som inte ger någon träff i bevakningslistor eller liknande enligt vårt förslag alltid får behandlas i upp till sex månader.

Det är vår bedömning att några författningsändringar inte behöver göras för att möjliggöra ovan beskriven hantering av uppgifter som ger träff vid bevakning (jfr utredningens resonemang i avsnitt 17.3.2).

På samma sätt menar vi att det förhåller sig med möjligheterna att samla in och lagra ansiktsbild på förare eller passagerare i ett fordon, liksom uppgifter om registrerad ägare. Det framstår som ett befogat intresse att vad beträffar sådana fordon som ger träff mot en bevakningslista rörande misstänkt brottslig verksamhet kunna behandla även sådana uppgifter. En sådan behandling är också möjlig redan med stöd av dagens regelverk. Att samla in och lagra sådana uppgifter på alla fordon över tid bedöms däremot i regel inte som nödvändigt för de syften som bevakningen och den ovan diskuterade mer omfattande lagringen av odifferentierade uppgifter tjänar. En sådan insamling och lagring skulle öka de risker som hanteringen innebär i betydande grad eftersom mängden information skulle öka och personer i större utsträckning skulle kunna identifieras och kartläggas.

Eftersom utredningen således bedömt att lagring och annan behandling av fordonsuppgifter i obearbetat skick inte bör godtas längre än under sex månader bör det införas en bestämmelse i fråga om *tiden för behandlingen* av sådana uppgifter där detta anges.

De behov och användningsområden som motiverar en utökad behandling av uppgifter om fordon och fordonspassager i gränsnära områden rör huvudsakligen underrättelseverksamheten, samt utredning och lagföring av brott. För att begränsa användningsområdet, och på det sättet också de risker som behandlingen av uppgifter innebär, bör de rättsliga grunder för vilka fordonsuppgifter får behandlas under den ovan angivna tiden begränsas i motsvarande mån i förhål-

lande till vad som anges i myndigheternas särskilda datalagar. En sådan begränsning innebär ett förstärkt integritetsskydd och en tydlig ram för den myndighet som ska behandla uppgifterna. Den nya regleringen ska alltså endast gälla i de fallen behandlingen sker *i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.*

Den föreslagna regleringen bör, i enlighet med utredningens uppdrag, gälla för behandling av uppgifter som samlats in genom kamerabevakning i ett *gränsnära område*, så som dessa definieras i den nya lagen.

I samband med att vi diskuterat definitionen av gränsnära områden har vi i avsnitt 14.9 slagit fast att det kan finnas ett behov av att även kamerabevaka tillfartsvägar till och från ett gränsnära område för att det ska finnas en praktisk möjlighet att vidta åtgärder mot trafiken ut ur landet.

Med hjälp av ANPR-teknik kan sådana kameror signalera att fordon som är av intresse att vidta en åtgärd mot närmar sig området.

Fordonsuppgifter som kan samlas in vid sådan kamerabevakning är dock också av intresse i underrättelseverksamheten. Fordonsuppgifter från bevakningen av tillfartsvägarna kan behövas för att exempelvis kunna göra analyser av fordonsflödenas riktning över tid. Att få kännedom om vilken riktning trafik tar strax efter gränsområdet kan vara av väsentlig betydelse för att kunna skapa god underrättelse och öka Polismyndighetens möjligheter att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

En behandling över tid krävs också för att ta fram en normalbild av flödet och för att hitta avvikelser från och eventuella förekommande mönster i denna. Det kan vara fråga om fordon som stannar till strax utanför det gränsnära området. Informationen kan således berika det material som samlas in i det gränsnära området och förbättra möjligheterna för myndigheterna att skapa kriterier som kan användas vid selektiva ingripanden.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att den föreslagna regleringen även bör gälla för behandling av sådana uppgifter som diskuteras här och som samlats in genom kamerabevakning *av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fast förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område.* Den angivna sträckan mäts i rät linje, dvs. avser fågelvägen. Tillägget rörande vissa enskilda vägar är avsett att fånga in Öresunds-

förbindelsen och anslutande påfartsvägar som är enskilda vägar, liksom eventuella liknande framtida lösningar.

Med väg avses i detta sammanhang bara själva vägbanan, vägrenen och parkeringsfickor i omedelbar anslutning till vägen.

Det kan tilläggas att det även kan finnas tekniska aspekter som talar för att fordonsuppgifter insamlade vid kamerabevakning av tillfartsvägarna ska behandlas enligt samma regelverk som sådana uppgifter insamlade i ett gränsnära område.

De brottsbekämpande myndigheter som främst kan förväntas ha behov av att behandla fordonsuppgifter i den omfattning och för de syften som avses här är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Utredningens förslag om ändringar i kamerabevakningslagen omfattar även Kustbevakningen. Vi har också övervägt om den nu föreslagna bestämmelsen om behandling av fordonsuppgifter även skulle gälla i förhållande till Kustbevakningen som också bedriver brottsbekämpande verksamhet i gränsnära områden. Det har av kartläggningen framgått att Kustbevakningen i dag inte använder kamerabevakning i någon större utsträckning i gränsnära områden, men att en sådan användning kan komma att öka. Kustbevakningen har dock inte framfört något direkt behov av att omfattas av en reglering gällande just fordonsuppgifter då sådana uppgifter inte är av centralt intresse för myndighetens brottsbekämpande verksamhet som huvudsakligen är inriktad på att utföras till sjöss.

Utredningens bedömning är att Kustbevakningen i nuläget inte har något behov att omfattas av den föreslagna regleringen och att det därför inte kan anses motiverat att ge myndigheten denna relativt omfattande rätt att behandla fordonsuppgifter.

Det bör därmed sammanfattningsvis av den nya lagen framgå att uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område, eller av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett sådant område, alltid får behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att de samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Samma sak ska gälla för uppgifter om tid och plats för ett fordons passage av en kamera.

Den nya bestämmelsen föreskriver således en viss tid under vilken behandling av de angivna uppgifterna alltid får ske. Den angivna tiden gäller oavsett om uppgifterna utgör personuppgifter eller inte.

Det bör inte uppställas något krav på vem som ska ha samlat in uppgifterna eller i vilket syfte själva insamlingen har skett. Bestämmelsen bör utformas så att den även ger stöd för ovan nämnda myndigheter att behandla fordonsuppgifter som myndigheterna själva samlat in för andra än brottsbekämpande syften genom kamerabevakning i ett gränsnära område eller av tillfartsvägar. Den bör också ge stöd för behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning av andra aktörer i sådana områden och som därefter tillhandahållits nämnda myndigheter. Den sistnämnda situationen förutsätter såklart att stöd för en sådan överföring av uppgifterna finns i övrig dataskyddsrätlig reglering. Om bestämmelsen inte öppnar upp för en sådan här hantering av insamlade uppgifter kan resultatet bli att myndigheterna skulle behöva sätta upp en egen bevakningskamera på en plats där en annan aktör redan bedriver bevakning som myndigheten i och för sig kan få uppgifter ifrån.

Efter att tiden gått ut får möjligheten att fortsätta behandla uppgifterna avgöras med stöd av den generella regleringen i brottsdatalagen och myndigheternas registerförfattningar m.m. Exempelvis kan uppgifter som inte kan anses utgöra personuppgifter behandlas vidare. Samma sak kan gälla om uppgifterna behandlas för nya ändamål, t.ex. inom ramen för ett specifikt underrättelseärende eller för att utreda och lagföra brott.

Det bör redan av lagtexten framgå att bestämmelsen inte gäller uppgifter i form av bild av en enskild, dvs. bild av identifierbara personer. Bestämmelsen ger alltså inte stöd för att behandla bilder av identifierbara personer i sex månader. För behandling av sådana bilder måste stöd i stället finnas i annan dataskyddsrättslig reglering (jfr här utredningens överväganden i avsnitt 17.3.2).

17.3.5 Ytterligare särreglering behövs inte

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av särreglering i några andra avseenden.

Skälen för bedömningen

Behov av särreglering?

Utgångspunkten är att den föreslagna nya bestämmelsen, i den mån uppgifter som behandlas utgör personuppgifter, ska komplettera brottsdatalagen och myndigheternas särskilda registerlagstiftning på det relevanta området. Detta innebär att i den mån inga särskilda regler införs gäller bestämmelserna i dessa lagar (se mer om detta nedan). Utredningen har dock särskilt övervägt om särreglering behövs i något annat avseende än gällande tiden för behandling, t.ex. i fråga om möjligheterna att bearbeta, analysera, jämföra och på annat liknande sätt behandla uppgifterna.

Möjligheten att bearbeta, analysera och jämföra

Bestämmelserna i den generella dataskyddsregleringen och kompletterande nationell lagstiftning rör allmänt sett behandling av personuppgifter. Med behandling avses en åtgärd eller kombination av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, t.ex. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämnande, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering, sammanföring, begränsning, radering eller förstöring.

I brottsdatalagen och myndigheternas särskilda brottsdatalagar finns således inte några generella bestämmelser om möjligheterna att t.ex. bearbeta eller jämföra uppgiftssamlingar. Däremot får författningarnas ändamålsbestämmelser stor betydelse för vilken sådan behandling och vilka sådana jämförelser som kan ske eftersom behandling, i vilken form det än sker, i regel aldrig får ske i strid med sådana ändamålsbestämmelser.

Lagstiftningen innehåller även vissa bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra sökningar i syfte att ta fram ett urval av personer begränsat på känsliga personuppgifter (se bl.a. 2 kap. 14 § brottsdatalagen, jfr 2 kap. 5 och 6 §§ polisens brottsdatalag). Det kan också finnas andra bestämmelser avseende begränsningar vid sökningar, se bl.a. 3 kap. 5 § polisens brottsdatalag. Sådana bestämmelser styr i viss mån hur uppgifterna får behandlas.

Frågan om vilka uppgiftssamlingar och register som en personuppgift får jämföras med regleras, förutom av ovan nämnda ändamålsbestämmelser, i stället av innehållet i den eventuella särreglering som finns avseende vissa register och databaser. Ett i sammanhanget relevant exempel är vägtrafikdatalagen (2019:369).

Endast i ett fall som utredningen funnit är möjligheten att göra jämförelser med andra uppgiftssamlingar uttryckligen reglerad, nämligen i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen (se närmare om lagen i avsnitt 9.12). I 3 kap. 5 § nämnda lag anges att s.k. PNR-uppgifter vid en förhandsbedömning enligt lagen får jämföras med register eller andra uppgiftssamlingar som är relevanta för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet. I samma lagrum anges att uppgifterna får behandlas enligt på förhand utformade och fastställda kriterier som är riktade, proportionella och avgränsade och som inte grundas på känsliga personuppgifter. Bestämmelsen ger berörd myndighet en befogenhet att använda PNR-uppgifterna för jämförelse med sådana i förväg bestämda profiler som kan ge anledning att kontrollera en viss person.⁸

Lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen bygger på ett EU-direktiv. I direktivet anges att PNR-uppgifter vid förhandsbedömningar får jämföras med uppgifter i relevanta databaser och med på förhand fastställda kriterier. Direktivet anger inte vilka databaser jämförelserna ska få ske mot men däremot att databaserna ska vara relevanta för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet och att det inkluderar databaser över personer eller föremål som är eftersökta eller finns uppförda på en spärlista. Direktivet innehåller således en generell begränsning av vilka typer av uppgiftssamlingar PNR-uppgifterna kan jämföras med i dessa situationer. Medlemsstaterna får dock inom ramen för denna begränsning själva bestämma vilka databaser som ska användas. Artikel 4 är inte tvingande utan ger endast medlemsstaterna en möjlighet att söka mot relevanta databaser.

Regeringen ansåg att det var av stor vikt att möjligheten att jämföra PNR-uppgifterna med andra relevanta databaser infördes i svensk rätt. Regeringen fann dock att det var tillräckligt att ange att jämförelse får ske med sådana register eller andra uppgiftssamlingar som är relevanta för direktivets syften. Regeringen framhöll att vilka register

⁸ Se prop. 2017/18:234 Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen s. 145.

och uppgiftssamlingar som finns kan variera över tid och att det därför inte var lämpligt att i den nya lagen peka ut exakt med vilka register eller uppgiftssamlingar jämförelser skulle få ske. Eftersom det inte föreslogs någon närmare särreglering i det avseendet anförde regeringen att möjliga jämförelser i stället skulle komma att begränsas av vilken behandling som är tillåten enligt dåvarande polisdatalagen och brottsdatalagen samt annan lagstiftning där Polismyndighetens tillgång till registret eller uppgiftssamlingen regleras.⁹

Av det sagda följer sammantaget att de eventuella uppgiftssamlingar som myndigheterna i dag har, och som inte är särreglerade, får jämföras mot andra uppgiftssamlingar endast om det är förenligt med ändamålet för behandlingen av uppgiften och den eventuella särskilda registerlagstiftning som finns rörande den berörda samlingen.

Uppgifter om fordon i den uppgiftssamling som nu föreslås kommer enligt nu förda resonemang att kunna jämföras med andra uppgiftssamlingar som tillåter att uppgifterna där behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Några behov av särskilda lagändringar för att möjliggöra eventuella jämförelser har inte framkommit.

Någon särskild reglering av vilka analysverktyg som ska kunna användas finns heller inte i dag. I vilken utsträckning en viss teknisk bearbetning eller analys kan godtas måste alltså också avgöras i förhållande till det ändamål för vilket uppgifterna samlats in och är således beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det saknas skäl att behandla fordonsuppgifter på något annat sätt.

Gemensamt tillgängliga uppgifter?

De uppgifter om fordon och fordonspassager som samlas in kommer till allra största delen att röra information om fordon som inte på förhand är intressanta ur ett brottsbekämpningsperspektiv, vilket som tidigare framgått motiveras av behov inom underrättelseverksamheten. Utgångspunkten måste därför vara att uppgifterna ska ges så liten spridning som möjligt utanför den verksamheten. Bestämmelserna i myndigheternas brottsdatalagar om i vilka fall uppgifter får göras gemensamt tillgängliga kommer att vara tillämpliga och detta behöver inte regleras särskilt.

⁹ A. prop. s. 71.

Tullverket har framfört att den omständigheten att personuppgifter som inte gjorts eller får göras gemensamt tillgängliga endast får hanteras av ett fåtal personer redan i dag utgör en utmaning i myndighetens selekteringsverksamhet och att insamlade fordonsuppgifter bör få göras tillgängliga för ett något större antal medarbetare.

Uppdelningen mellan gemensamt tillgängliga och icke gemensamt tillgängliga uppgifter är grundläggande i myndigheternas registerlagstiftning. Uppdelningen tar sin utgångspunkt i att risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten anses vara större när personuppgifter används av flera gemensamt i en verksamhet än när personuppgifter behandlas av en enskild tjänsteman vid den egna datorn utan att någon annan har åtkomst till uppgifterna. Särskilda och mer begränsande regler har därför ansetts behövas för gemensamt tillgängliga uppgifter.¹⁰

Personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga omfattas alltså av ett mer begränsande regelverk än andra personuppgifter. Uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga i underrättelseverksamhet ska bl.a. förses med särskilda upplysningar i de fall personuppgifter direkt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för att ha utövat eller komma att utöva brottslig verksamhet av viss allvarlighetsgrad (se bl.a. 3 kap. 4 § första stycket polisens brottsdatalag och Tullverkets brottsdatalag). Liknande reglering gäller även för annan verksamhet. Uppgifterna är i regel också föremål för vissa begränsningar i fråga om sökning.

Underrättelseverksamheten är i stor utsträckning oreglerad och den reglering som finns gör inte någon tydlig uppdelning mellan olika kategorier av personer. Regeringen har därför bedömt det vara viktigt ur integritetssynpunkt att det vid behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten görs tydlig skillnad mellan personer som har ett direkt samband med den brottsliga verksamheten och andra personer. När endast ett fåtal personer behandlar uppgifterna och är införstådda med varför det görs har kravet dock inte ansetts motiverat.¹¹ I förarbetena till den tidigare gällande polisdatalagen diskuteras ingående skälen för att ha sådana bestämmelser och när särskilda upplysningar inte behövs.¹²

¹⁰ Prop. 2009/10:85 s. 125.

¹¹ Prop. 2017/18:269 s. 108 ff.

¹² Se prop. 2009/10:85 s. 145 ff.

I fråga om hur många personer ett fåtal kan anses utgöra angav regeringen vid tillkomsten av den tidigare gällande polisdatalagen som en tumregel ett tiotal personer. Enligt regeringens bedömning skulle någon exakt gräns för antalet personer inte anges i lag. Regeringen framhöll att även andra omständigheter än antalet personer i det enskilda fallet skulle kunna vägas in i bedömningen av om personuppgifter skulle betraktas som gemensamt tillgängliga eller inte. Regeringen uttalade sig vidare om hur exempelvis tiden för behandlingen kan påverka bedömningen.¹³

Frågan om vilka personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga samt hur de olika kategorierna av uppgifter får behandlas och inte berör givetvis även andra myndigheter än Tullverket. Flera brottsbekämpande myndigheter har liknande reglering och berörs av den ovan nämnda fåtalsbegränsningen, inte minst Polismyndigheten. Frågan har vidare bäring på all personuppgiftsbehandling och den problematik som Tullverket har lyft i detta sammanhang är inte begränsad till att gälla endast för behandling av fordonsuppgifter insamlade i gränsnära områden. De ovan redovisade förarbetsuttalandena är mer än tio år gamla och flera berörda myndigheter har genomgått omfattande omorganisationer. Vidare har relativt stora förändringar skett på teknikens område. Utredningen ifrågasätter inte att innebörden av vad som utgör ett fåtal därför kan behöva ses över på nytt.

Utredningens uppdrag är dock begränsat och skulle ändringar på detta område föreslås skulle de enbart kunna gälla för sådana fordonsuppgifter insamlade i gränsnära områden som diskuteras i detta kapitel. Med hänsyn till detta skulle sådana överväganden kräva en mer ingående analys av såväl behovet av författningsändringar i förhållande till samtliga berörda myndigheter som av hur sådana ändringar skulle förhålla sig till vad som gäller annan personuppgiftsbehandling.

I ljuset av att frågan väckts i ett relativt sent skede av utredningens arbete har utredningen inte utrymme att inom sitt uppdrag närmare överväga huruvida avsteg från reglerna om vilka uppgifter som kan göras gemensamt tillgängliga eller inte behöver göras. Inte heller att närmare se över innebörden av vad som i dagsläget, särskilt i ljuset av de organisationsförändringar som skett inom myndigheterna, bör kunna ses som ett fåtal personer. Vår utgångspunkt är dock, som framgått ovan, att uppgifterna inom ramen för gällande regelverk ska ges så liten spridning som möjligt. Samtidigt kan det framhållas att det

¹³ A. prop. s. 129.

redan i förarbetena till den tidigare polislagen pekades på att även andra omständigheter än antalet personer som involveras kan ha betydelse för vad som kan göras gemensamt tillgängligt och att tiden för behandlingen är en sådan faktor. Även uppgifternas integritetskänslighet borde enligt vår uppfattning kunna vara en faktor som kan tas med i en sådan bedömning. Vi utesluter inte heller att faktorer som myndigheternas storlek och organisation kan tillmätas viss betydelse.

Den personuppgiftsansvarige ska också, enligt 3 kap. 6 § brottsdatalogen, oavsett vilken kategori av personuppgifter det är fråga om, se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Vid tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter ska, utöver behovet av uppgifterna, utbildning och erfarenhet särskilt beaktas. I en behörig myndighet ska det även finnas rutiner för tilldelning, förändring, borttagning och regelbunden uppföljning av behörigheter för åtkomst till personuppgifter.

Behandling för nya ändamål

Utredningen har även övervägt om möjligheten att behandla fordonsuppgifter för nya ändamål bör särregleras och begränsas i förhållande till den allmänna regleringen. Eftersom det på samma sätt som i fråga om annat kameramaterial kan bli aktuellt att fortsatt behandla fordonsuppgifterna t.ex. inom ramen för särskilda underrättelseärenden framstår det dock inte som ändamålsenligt att begränsa möjligheten att behandla uppgifterna för nya ändamål endast till enskilda fall (jfr regleringen av personuppgifter från transportföretag i 2 kap. 13 § polisens brottsdatalog och 2 kap. 10–12 §§ Tullverkets brottsdatalog).

Behandling för nya ändamål bör kunna komma i fråga gällande flera uppgifter av en viss typ (exempelvis uppgift om alla vita skåpbilar) om det kan motiveras att uppgifterna fortsatt behöver behandlas eller till och med delar av det obearbetade materialet om det begränsas till insamling som är i någon mån begränsad gällande tid och plats. Förutsättningarna för behandling för nya ändamål enligt brottsdatalogen, dvs. att det ska finnas en rättslig grund för den nya behandlingen, och att behandlingen ska vara nödvändig och proportionerlig för det nya ändamålet, ska därför gälla även i fråga om fordonsuppgifter.

17.3.6 Den lagtekniska lösningen och förhållandet till annan reglering

När brottsdatalogen infördes uttalade regeringen att utgångspunkten inom brottsdatalogens tillämpningsområde var att myndigheternas personuppgiftsbehandling i så stor utsträckning som möjligt ska regleras i respektive registerförfattning. En annan ordning, med enstaka bestämmelser om personuppgiftsbehandling i andra lagar, ansågs innebära att regleringen riskerade att bli mer svåröverskådlig.

Tanken med den föreslagna lagen om gränsnära områden är att i möjligaste mån samla alla befogenheter som lagen syftar till att ge på samma ställe. Detta bedöms både bidra till ett överskådligt regelverk och till att tydliggöra att bestämmelserna gäller just i gränsnära områden enligt lagen och ingen annanstans. Vi har trots regeringens uttalanden därför bedömt det som befogat att ta in särskilda regler om behandling av fordonsuppgifter i den föreslagna nya lagen.

Avsikten är att den nya bestämmelsen om tiden för behandling av uppgifter om fordon – i den mån uppgifterna utgör personuppgifter – ska komplettera brottsdatalogen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, liksom andra föreskrifter som genomför dataskyddsdirektivet. Den nya bestämmelsen ska bara ta sikte på behandling för syften inom brottsbekämpningen av uppgifter om fordon, och uppgifter om tid och plats för ett fordon passage av en kamera, som samlats in genom kamerabevakning som bedrivs i gränsnära områden. Att bestämmelsen i den nya lagen gäller framför brottsdatalogen följer av 1 kap. 5 § nämnda lag. Eftersom den nya bestämmelsen utgör en avvikelse i förhållande till myndigheternas särskilda brottsdatalogar bör en hänvisning till den nya lagen införas i dessa. En sådan hänvisning kan lämpligen göras på motsvarande sätt som skett i fråga om t.ex. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen då det anges att om det i den lagen finns avvikande bestämmelser om behandling av personuppgifter, ska de ha företräde (se 1 kap. 3 § polisens brottsdatalog och 1 kap. 2 § Tullverkets brottsdatalog). Bestämmelsen är vidare avsedd att komplettera och ha företräde framför Säkerhetspolisens datalog. Den lagen är subsidiär till annan lagstiftning, se 1 kap. 4 § den lagen, och någon särskild hänvisning till den nya lagen behöver inte införas.

Det nu sagda innebär att övriga bestämmelser i ovan nämnda författningar gäller för personuppgiftsbehandlingen om inget annat anges.

Det innebär vidare att om behandling av insamlade fordonsuppgifter sker för andra ändamål än brottsbekämpande ändamål, eller om behandling av fordonsuppgifter som samlats in för brottsbekämpande ändamål efter insamlingen sker för nya ändamål, gäller brottsdatalagen, myndigheternas registerförfattningar och andra föreskrifter som genomför dataskyddsdirektivet, eller annan tillämplig dataskyddsrättslig reglering.

17.3.7 Den nya regleringen är förenlig med dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet föreskriver i artikel 4.1 e att personuppgifter inte ska förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de behandlas (principen om lagringsminimering). Det ska vidare enligt artikel 5 föreskrivas lämpliga tidsgränser för radering av personuppgifter eller för periodisk översyn av behovet av att lagra personuppgifter. Direktivet har i dessa delar genomförts dels genom bestämmelserna i 2 kap. 17 och 18 §§ brottsdatalagen, dels genom bl.a. vissa bestämmelser om längsta tid för behandling i myndigheternas registerlagstiftning. I 2 kap. 17 § anges att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Ny reglering kan endast införas om den är godtagbar inom de ramar som dataskyddsdirektivet ger. Som vi tidigare framhållit och som framgår ovan innehåller varken direktivet eller brottsdatalagen någon bortre tidsgräns för behandling av personuppgifter. Frågan får ytterst avgöras utifrån om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ändamålet för behandlingen.

Som vi redovisat i avsnitt 17.3.3 och 17.3.4 är vår bedömning att det hos vissa brottsbekämpande myndigheter finns ett stort behov av att kunna bedriva sådan kamerabevakning som det här är fråga om och behandla obearbetade fordonsuppgifter under en viss, något längre tid. Utifrån hur behovet har beskrivits har vi bedömt att en behandling av sådana uppgifter under en tid om sex månader alltid kan bedömas vara nödvändig när den sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Regelverket förhindrar inte att särskilda bestämmelser om tiden för behandling införs så länge denna tid alltid kan bedömas vara nödvändig

för behandlingen. Det förslag som lämnas ovan har således bedömts vara förenligt med brottsdatalagen och det bakomliggande dataskyddsdirektivet.

18 Utgångspunkter för överväganden rörande kontroll- och tvångsåtgärder

18.1 Kontroller och terminologi

I anslutning till Sveriges landgräns bedrivs kontrollverksamhet av olika slag och av olika myndigheter. De i sammanhanget mest centrala exemplen är gränskontrollverksamheten, som Polismyndigheten i huvudsak ansvarar för, och tullkontrollverksamheten, som Tullverket i huvudsak ansvarar för. Polismyndigheten bedriver också kontrollverksamhet i syfte att kontrollera utlänningars vistelserätt. Sådana kontroller kan förekomma var som helst i landet, men också vid gränsen. Även Kustbevakningen bedriver viss kontrollverksamhet vid gränsen, t.ex. inom ramen för sjösäkerhetstillsynen. Kustbevakningen agerar ofta som biträde till andra myndigheter, så är fallet både i fråga om kontroll av vistelserätt och tullkontroll.

Det kan också förekomma att personer kontrolleras på grund av att det föreligger misstanke om brott eller brottslig verksamhet. Vi har i tidigare avsnitt framhållit vikten av att hålla isär kontrollverksamheten från den brottsbekämpande verksamheten och har av det skälet också valt att i de sistnämnda fallen använda termen *åtgärder* eller *ingripanden* i stället för kontroller.

I utredningens uppdrag ingår att överväga om Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter behöver ha tillgång till nya eller utökade kontroll- eller tvångsåtgärder i gränsnära områden i syfte att säkerställa Sveriges förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden. I det arbetet ingår att överväga nya kontrollformer och nya grunder för ingripanden. I arbetet är det också viktigt att förhålla sig till den EU-rättsliga regleringen som i huvudsak förbjuder gränskontroller vid den inre gränsen

och som också medför vissa begränsningar för annan kontrollverksamhet.

I betänkandet använder vi ett antal olika beteckningar för olika slags kontroller eller åtgärder (i det följande skriver vi endast kontroller men samma terminologi används för åtgärder inom brottsbekämpningen): slumpmässiga kontroller, systematiska kontroller, selektiva kontroller och stickprovskontroller. Dessa beteckningar har i olika sammanhang getts delvis olika innebörd. Det är därför av vikt att det redan här klargörs vilken innebörd vi här ger de olika termerna.

Med *slumpmässiga kontroller* avser vi kontroller där urvalet sker helt slumpvis utan att något påvisbart skäl för det föreligger. Vid en gräns skulle en slumpmässig kontroll alltså vara utlöst endast av gränspassagen och styras främst av tillgången till resurser på platsen, exempelvis bemanning eller narkotikahund. Slumpmässiga kontroller har i regel främst använts i preventivt syfte. Slumpmässiga tullkontroller har tidigare förekommit i större utsträckning men de har inte ansetts vara förenliga med EU-rätten och är i dag förbjudna vid de inre gränserna (se 2 § inregränslagen, 1996:701).

Med *selektiva kontroller* avser vi kontroller där den som kontrolleras har valts ut på grund av någon eller några särskilda omständigheter. Det kan vara fråga om kontroller som utförs med stöd av välgrundade, sammanställda riskprofiler eller på grundval av annan information, såsom underrättelser eller myndigheternas allmänna kunskap och erfarenhet. Selektiva kontroller riktar sig alltså mot ett bestämt objekt eller en viss bestämd krets av objekt.

Inom ramen för underrättelseverksamheten samlar de brottsbekämpande myndigheterna ofta in och sammanställer information om kriminalitet, kriminella tillvägagångssätt, rörelsemönster m.m. Ett led i arbetet kan vara att ta fram olika riskprofiler. Det kan vara fråga om profiler som baseras på resvägar eller resmönster, bagage, beteende, val av fordon, kön och ålder, avreseland eller andra kriterier. När urvalet av de som ska kontrolleras sker med stöd av sådana profiler är kontrollerna selektiva.

Selektiva kontroller kan också utföras på grundval av annan underrättelseinformation eller allmän erfarenhet eller kunskap om avvikande eller kriminella mönster. Det kan vara fråga om att en brottsbekämpande myndighet har information om att det förekommer irreguljär migration eller transporter inblandade i brottslig verksamhet vid vissa tidpunkter på en viss plats. Kontroller kan då utföras på samtliga, eller

en del av de personer som passerar platsen vid den aktuella tiden. Kontrollerna är då inte helt slumpmässiga utan selektiva och baseras på faktiska omständigheter. De förutsätter dock inte att varje person som kontrolleras närmare stämmer in på någon viss profil.

Selektiva kontroller används i dag i stor utsträckning inom tullkontrollverksamheten. Ett exempel på selektiv kontroll inom den brottsbekämpande verksamheten är sådana särskilda kontroller som regleras i 28 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. En sådan särskild kontroll kan avse varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd ankommer till eller avreser från en viss plats som har förbindelse med utlandet.

Kontroller som utförs, eller i vart fall kan utföras, på alla som passerar en viss plats utgör vad vi här benämner *systematiska kontroller*. Gränskontrollen är ett typexempel på en systematisk kontroll. Kontrollen har ingen annan grund än att någon passerat gränsen och kan träffa envar på platsen.

Slumpmässiga kontroller så som vi definierar begreppet har i andra sammanhang ofta betecknats som stickprovskontroller eftersom slumpmässiga kontroller definitionsmässigt inte träffar alla utan endast ett urval.¹ När vi i detta betänkande talar om *stickprovskontroller* har begreppet en vidare innebörd och syftar på alla kontroller som inte är systematiska, dvs. som inte träffar alla personer som passerar en viss plats. Sådana kontroller kan vara slumpmässigt utförda (*slumpmässiga stickprovskontroller*), men även selektiva kontroller kan genomföras som stickprovskontroller (*selektiva stickprovskontroller*). Ett exempel på selektiva stickprovskontroller skulle kunna vara de särskilda kontroller enligt 28 § lagen om straff för smuggling som nämnts ovan.

18.2 EU-rättsliga begränsningar

EU-rätten medför begränsningar

Schengensamarbetet och principen om fri rörlighet innebär vissa begränsningar för medlemsstaternas agerande vid och i anslutning till de inre gränserna. När nya förutsättningar för kontroll- och tvångsåtgärder i gränsnära områden övervägs måste därför en analys ske av

¹ Se t.ex. SOU 1994:131 Skyddet vid den inre gränsen s. 229 f.

vilket utrymme EU-rätten lämnar åt behöriga myndigheter i medlemsstaterna att i enlighet med nationell rätt utöva befogenheter där.

I samband med Sveriges inträde i EU gjordes en översyn av den kontrollverksamhet som bedrevs vid de inre gränserna. Regeringens uppfattning var då att slumpmässiga kontroller, som vid den tiden användes i viss utsträckning vid bl.a. tullkontroller, stred mot EU-rätten och principen om fri rörlighet varför de skulle förbjudas. Däremot var regeringens uppfattning att kontroller som byggde på ett selektivt urval var godtagbara. Detta gällde oavsett om urvalet baserades på en misstanke om ett visst brott eller endast på en särskild riskprofil, eller på en tulltjänstemans erfarenhetsbaserade bedömning att ett objekt bör kontrolleras. En förutsättning var att proportionalitets- och nödvändighetskriterierna uppfyllts. Regeringen framhöll att det var angeläget att Tullverket skulle ha fortsatt möjlighet till effektiva kontroller även vid inre gräns.² Att slumpmässiga kontroller inte är tillåtna vid tullkontroll vid inre gräns framgår i dag av 2 § inregränslagen.

Slutsatsen att utförandet av slumpmässiga kontroller av varor eller personer vid den inre gränsen inte är förenligt med den princip om fri rörlighet för varor och personer som råder inom EU har därefter bekräftats i flera sammanhang.

Denna utredning ska i första hand överväga om Polismyndigheten har behov av mer effektiva åtgärder i gränsnära områden. I det följande kommer därför fokus ligga på att undersöka vilka eventuella begränsningar EU:s gränskodex innebär för polisiära åtgärder i dessa områden.

Begränsningar enligt gränskodexen

Vissa polisiära åtgärder inom det egna territoriet tillåts

Såvitt gäller personkontroller följer av EU:s gränskodex att någon gränskontroll av personer inte får ske vid de inre gränserna (artikel 1). De inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet (artikel 22).

I gränskodexen slås det dock fast att de avskaffade inre gränskontrollerna inte påverkar utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt (artikel 23). Förutsatt att utövandet av sådana befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller är de tillåtna även i gräns-

² Prop. 1995/96:166 s. 55 ff.

områden. Redan av gränskodexen följer således att viss kontrollverksamhet får vidtas i dessa områden. I gränskodexen ges därutöver exempel på när utövandet av sådana befogenheter inte ska anses motsvara in- och utresekontroller. De exempel som anges är när åtgärderna

- inte syftar till gränskontroll,
- bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
- utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, och när åtgärderna
- utförs som stickprovskontroller.

Vilken närmare betydelse begreppet stickprovskontroller har framgår inte av förordningen eller dess förarbeten. I den engelska översättningen anges ”when the police measures [---] are carried out on the basis of spot-checks”.

Av kommissionens förslag till den första versionen av gränskodexen (förordning nr 562/2006) framgår att förslaget innehöll en bestämmelse av innebörden att avskaffandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna inte skulle påverka behöriga myndigheters utövande av polisiära befogenheter i enlighet med nationell lagstiftning ”under förutsättning att kontrollerna vid de inre gränserna eller innanför dessa eller inom vissa bestämda gränsområden utförs på samma sätt och av samma orsaker som de som föreskrivs för hela territoriet, bland annat vad gäller frekvens och intensitet”. Förslaget antogs dock inte i den delen. I stället fick bestämmelsen i huvudsak den lydelse den har i dag (artikel 23).

Redan av förordningen följer därmed att det i områden vid de inre gränserna kan förekomma åtgärder som inte förekommer i övriga territoriet och att dessa åtgärder kan förekomma i formen av stickprovskontroller (jfr även med vad som enligt artikel 23 b gäller för säkerhetskontroller av personer i hamnar eller på flygplatser). Dock endast under förutsättning att de inte på annat sätt i praktiken kan anses motsvara in- och utresekontroller.

Innebörden av nuvarande artikel 22 och 23 i gränskodexen har också utvecklats i EU-domstolens praxis. Av denna praxis, som också redovisats i avsnitt 3.3.5, har utredningen dragit följande slutsatser.

Kontroller ska ske inom territoriet

Avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna ska inte påverka utövandet av polisiära befogenheter *inom en medlemsstats territorium*. EU-domstolen inleder också i de här aktuella avgörandena sin prövning med att undersöka var en kontroll har utförts. I den mån den inte har utförts vid själva gränsen eller vid tidpunkten för gränspassagen har domstolen konstaterat att kontrollen inte utgjort någon sådan in- eller utresekontroll som enligt artikel 22 är förbjuden, utan en kontroll inom en medlemsstats territorium, som alltså omfattas av artikel 23.³

En första förutsättning för att en personkontroll i ett gränsnära område ska vara godtagbar är således att den sker på en annan plats än vid gränsen eller vid tidpunkten för gränspassagen. Uttrycken borde kunna ges den tolkningen att området inte är begränsat till en exakt plats eller linje utan omfattar hela det område där gränskontroller sker (t.ex. anslutande utrymmen där fördjupade kontroller sker), men att den heller inte sträcker sig längre än till själva gränsövergångens omedelbara närhet.

Nästa fråga som domstolen har ställt sig är om den aktuella kontrollen, trots att den inte utförts vid gränsen, ändå är förbjuden för att den i praktiken har samma verkan som in- och utresekontroller.

Syftet med kontrollen har betydelse

Enligt artikel 23 a) (i) i gränskodexen får utövandet av polisiära befogenheter särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna inte syftar till gränskontroll, bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet samt utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna och utförs som stickprovskontroller.

Enligt artikel 2.10–2.12 har in- och utresekontroller till syfte dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna. Gränskontroll definieras vidare som

³ Se de förenade målen Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 68 och Adil, C-278/12, punkt 55.

en verksamhet vid gräns som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den. Det rör sig om kontroller som får utföras systematiskt.⁴

För att personkontroll i ett gränsnära område i praktiken inte ska anses ha samma verkan som in- och utresekontroller bör den alltså ha ett annat syfte än in- och utresekontrollerna. Det syfte som anges måste vara godtagbart utifrån EU-rätten. EU-domstolen har slagit fast att syftet att bekämpa olaglig invandring och olaglig vistelse är godtagbart i sammanhanget eftersom EU-rätten inte utesluter medlemsstaternas befogenhet på området, och inte heller påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätta lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Nationell lagstiftning måste dock utformas så att respekten för unionsrätten säkerställs.⁵

Här kan noteras att även kontroller i syftet att få information om olaglig vistelse efter gränspassage under vissa förutsättningar ansetts godtagbart.⁶ Vidare kan den slutsatsen dras att även om en kontroll endast har samma syfte som en gränskontroll kan den vara godtagbar om den i övrigt tillräckligt skiljer sig från en gränskontroll, exempelvis genom att den grundar sig på polisiär erfarenhet eller någon form av misstanke och bestämmelserna är kringgärdade av preciseringar och begränsningar avseende dess tillämpning.⁷

Särskilda regler i gränsnära områden kan godtas

EU-domstolen har uttalat att det med hänvisning till lydelsen av artikel 23 a) inte är tillräckligt att befogenheterna enligt en nationell bestämmelse är geografiskt begränsade till landets gränsområden, för att utövandet av dessa befogenheter ska anses ha samma verkan som in- och utresekontroller. Domstolen har inte heller haft synpunkter på hur sådana geografiska avgränsningar har gjorts.⁸

EU-domstolen har också godtagit att de polisiära befogenheterna kan utövas under andra förutsättningar i gränsnära områden än i det övriga nationella territoriet. Identitetskontroller i gränsområden kan således exempelvis ske utan krav på skälig misstanke eller utan hän-

⁴ Jfr Adil, C-278/12, punkt 61.

⁵ Se Adil, C-278/12, punkt 66 och A, C-9/16, punkt 49 och där hänvisad rättspraxis.

⁶ Se Adil, C-278/12, punkt 83–88.

⁷ Jfr A, C-9/16, punkt 68.

⁸ Se bl.a. Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, punkt 72 och Adil, C-278/12, punkt 69 och 70.

syn till den kontrollerade personens beteende trots att detta förutsätts i andra delar av landet. Endast det förhållandet att förutsättningarna för utövandet av befogenheterna skiljer sig åt kan alltså inte enligt domstolen innebära att kontrollerna i gränsområdet ska anses ha samma verkan som in- och utresekontroller.⁹ En tolkning av domen i Adil-målet är dock att en förutsättning för att sådana åtgärder ska godtas är att de bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet, ett krav som förväntas bidra till att kontrollerna sker selektivt.¹⁰

Att befogenheterna är geografiskt begränsade till landets gränsområden eller i sådana områden får utövas under andra förutsättningar än annars har dock ansetts kunna utgöra en sådan faktor som indikerar att kontrollerna utgör förtäckta gränskontroller.¹¹

Sammantaget finns det alltså inget absolut hinder mot en särskild reglering för personkontroller i gränsnära områden. Eftersom den omständigheten att förutsättningarna för att utöva kontroller skiljer sig från vad som gäller i övriga landet kan indikera att kontrollerna utgör förtäckta gränskontroller krävs dock i vissa fall särskilda föreskrifter för att regleringen ska vara godtagbar enligt unionsrätten.

Det kan krävas särskilda föreskrifter

Av EU-domstolens praxis framgår att när en nationell lagstiftning ger polismyndigheter särskilda befogenheter att utföra identitetskontroller i gränsområden måste den också innehålla nödvändiga föreskrifter som reglerar hur denna befogenhet faktiskt tillämpas. Genom sådana föreskrifter efterlevs unionsrätten, och framför allt artikel 22 och 23 i gränskodexen. Föreskrifterna ska syfta till att styra utövandet av myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning vid den praktiska användningen av befogenheten och till att säkerställa att kontrollerna inte får samma verkan som in- och utresekontroller.¹²

Detta innebär att om det i den nationella lagstiftningen förekommer omständigheter som indikerar att befogenheterna utgör förtäckta gränskontroller är kontrollerna i fråga endast tillåtna om lagstiftningen

⁹ Se Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, punkt 74, Adil, C-278/12, punkt 70 samt de förenade målen C-412/17 och C-474/17, Bundesrepublik Deutschland mot Touring Tours und Travel GmbH respektive Sociedad de Transportes SA, EU:C:2018:1005, punkt 51.

¹⁰ Jfr Adil, C-278/12, punkt 72 och 78, jfr även A, C-9/16, punkt 54 och 55.

¹¹ Se Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, punkt 72 samt Adil, C-278/12, punkt 69 och 70.

¹² Se Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, punkt 73 och 74 samt A, C-9/16, punkt 37–39.

också innehåller nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet.

Förhållanden som utgör sådana indikatorer kan exempelvis vara syftet med kontrollerna i gränsområdet, kontrollernas geografiska tillämpningsområde eller förekomsten av en skillnad mellan grunden för dessa kontroller och grunden för de kontroller som utförs inom övriga delar av den berörda medlemsstatens territorium.¹³

Domstolen har också uttalat att ju fler tecken som föreligger på att kontrollerna kan ha samma verkan som in- och utresekontroller i den mening som avses i artikel 23 a), desto striktare måste preciseringarna och begränsningarna av medlemsstaternas utövande av sina polisiära befogenheter i gränsområden vara, och desto striktare måste de tillämpas. De preciseringar och begränsningar som föreskrifterna ska innehålla kan exempelvis reglera intensitet, omfattning, frekvens och selektivitet av kontrollerna.¹⁴

Slutligen ska föreskrifterna vara så precisa och utförliga att de möjliggör granskning av såväl behovet av att utföra kontrollerna som av de konkreta kontrollåtgärder som har godkänts.¹⁵

Föreskrifterna måste sammantaget säkerställa att användningen av befogenheten att utföra identitetskontroller i praktiken inte får samma verkan som in- och utresekontroller och därmed äventyrar målsättningen att avskaffa gränskontroller vid de inre gränserna. Genom att exempelvis begränsa möjligheten till att utföra kontroller till ett antal timmar per månad och dag, eller till endast en del av de transportmedel som passerar en viss plats försäkras att kontrollerna klart skiljer sig från sådana systematiska personkontroller som endast är tillåtna vid yttre gräns. Ett annat sätt är att ställa upp krav på att kontrollerna ska grunda sig på allmän polisinformation och poliserfarenhet, vilket bidrar till kontrollernas selektivitet.¹⁶

¹³ Se Adil, C-278/12, punkt 75, A, C-9/16, punkt 40 samt Touring Tours und Travel m.fl., C-412/17 och C-474/17, punkt 54.

¹⁴ Adil, C-278/12, punkt 75 och 87 samt Touring Tours und Travel m.fl., C-412/17 och C-474/17, punkt 54.

¹⁵ Adil, C-278/12, punkt 76, A, C-9/16, punkt 41.

¹⁶ Jfr Adil, C-278/12, punkt 78–80.

Sammanfattande slutsatser

Systematiska kontroller, som uteslutande bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen, och som sker i syfte att säkerställa att den kontrollerade kan tillåtas att resa in i Sverige är uttryckligt förbjudna genom artikel 22 i gränskodexen.

Att i samband med gränspassagen eller vid den inre gränsen genom slumpmässiga stickprovskontroller företa kontroll av personer enbart i syfte att exempelvis säkerställa att de kan tillåtas att resa in i Sverige är dock som framgått inte heller förenligt med EU-rätten.

Det nu anförda innebär dock inte att stickprovskontroller som företas inom ett lands territorium, med stöd av nationell rätt, under alla förhållanden kan anses strida mot EU-rätten (jfr artikel 23 a iv). Om selektiva stickprovskontroller baserade på riskprofiler eller allmän polisinformation och poliserfarenhet, rörande exempelvis olovlig vistelse eller gränsöverskridande brottslighet, utförs i gränsnära områden kan sådana alltså under vissa förhållanden vara godtagbara enligt EU-rätten. Förutsättningarna för sådana kontroller innebär att åtgärden står i motsats till sådan systematisk kontroll som är förbjuden enligt gränskodexen.

Om stickprovskontroller ska användas i en kontrollverksamhet i gränsnära områden kan de, beroende på syftet med och förutsättningarna för kontrollen, behöva kringgärdas av särskilda föreskrifter som garanterar att kontrollerna inte får samma verkan som en gränskontroll. Sådana föreskrifter ska alltså tillse att kontrollerna blir selektiva och inte systematiska.

Man kan fråga sig om en sådan selektiv kontroll som utförs på en viss plats under en viss tidsrymd och då träffar alla som befinner sig på platsen ska anses utgöra en systematisk kontroll och därmed vara förbjuden. Detta går dock inte att svara på kategoriskt utan svaret beror på i vilka syften och på vilka grunder kontrollen sker. Om en sådan kontroll sker slumpmässigt i syfte att endast kontrollera efterlevnad av ett regelverk (rörande t.ex. vistelserätt eller införselregler) kan kontrollen inte anses förenlig med EU-rätten. Om kontrollen däremot utförs på grundval av exempelvis underrättelser eller allmän polisinformation och poliserfarenhet torde den vara tillåten även vid inre gräns redan i dag (jfr här 28 § lagen om straff för smuggling). Inte heller då får kontrollerna bli så omfattande att de i praktiken utförs

systematiskt. Det måste därför under sådana förhållanden vara fråga om kontroller under en viss mer begränsad tidsram.

Det som i dagsläget utgör hinder för Polismyndigheten att använda sig av stickprovskontroller eller selektiva kontroller för kontroll av eller ingripanden mot personer i gränsnära områden, liksom i övriga landet, är att användandet av de kontroll- och tvångsbefogenheter som ges i lag i regel förutsätter att det föreligger brottsmisstanke av viss, för varje befogenhet närmare angiven, grad. Exempelvis får endast under vissa i 19 § polislagen (1984:387) särskilt angivna omständigheter kroppsvisitation ske i förebyggande syfte. Någon rätt att i exempelvis spaningssyfte vidta några kontrollåtgärder föreligger inte. Såvitt gäller kontrollen av vistelserätt inom landet gäller att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här, eller att det annars finns särskild anledning till kontroll (jfr 9 kap. 9 § utlänningslagen, 2005:716).

Det kan påpekas att den praxis som ovan redovisade utgångspunkter grundar sig på endast svarar på frågan om åtgärderna står i strid med bestämmelserna i gränskodexen eller inte. Hur åtgärderna kan förhålla sig till andra delar av unionsrätten besvaras inte. Andra unionsrättsliga rättsakter kan alltså behöva beaktas, men går i regel inte före gränskodexen. Skyldigheter som följer av exempelvis andra EU-förordningar måste därför genomföras inom ramen för denna.¹⁷

I artikel 3 i gränskodexen anges att tillämpningen inte får påverka rättigheterna för personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten eller rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd och i artikel 4 att tillämpningen ska ske i full överensstämmelse med bl.a. relevant unionsrätt, relevant folkrätt och de grundläggande rättigheterna. Här kan särskilt hållas i åtanke förbud mot diskriminering och allas likhet inför lagen, liksom rätten till fysisk integritet och rätten till skydd av personuppgifter.

När man överväger nationell lagstiftning måste givetvis också begränsningar som kan följa av Europakonventionen eller andra nationella bestämmelser beaktas, t.ex. rättighetskatalogen i regeringsformen och uppbyggnaden av den nationella rätten i övrigt. Vilka närmare begränsningar som följer av regeringsformens regler och Europakonventionen har redovisats i avsnitt 4.2 och 4.3.

¹⁷ Jfr bl.a. *Touring Tours und Travel m.fl.*, C-412/17 och C-474/17, punkt 43.

19 Överväganden rörande åtgärder för att kontrollera vistelserätt

19.1 Vårt uppdrag

Utredningens uppdrag är att ta ställning till om Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden. Syftet är att säkerställa Sveriges förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden.

En del av uppdraget är enligt direktiven att ta ställning till om det bör göras författningsändringar, t.ex. när det gäller kamerabevakning, för att effektivisera kontrollen av utlänningars vistelserätt samt till om det bör införas särskilda regler för sådan kontroll 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.

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 en förtäckt gränskontroll. Påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet ska vara så liten som möjligt.

I detta avsnitt kommer utredningen att ta ställning till om de förutsättningar för kontroll av vistelserätten som följer av 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) är tillräckliga för att möjliggöra en effektiv kontroll av utlänningars vistelserätt i gränsnära områden, eller om det behöver göras författningsändringar. Frågor rörande kamerabevakning i syfte att kontrollera utlänningars vistelserätt har behandlats i avsnitt 15.5.

I det följande redogörs inledningsvis något närmare för bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen och tidigare reformförslag. Där-

efter redovisas de behov av författningsändringar som framkommit genom vår kartläggning och sedan våra överväganden och ställningstaganden i dessa frågor.

19.2 Närmare om dagens reglering och tidigare reformförslag

19.2.1 Bestämmelsen i 9 kap. 9 §

Utredningen har i avsnitt 8.3.3 redogjort för bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen som reglerar kontroller under vistelsen i Sverige. Där har vi också närmare redovisat Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1).

Enligt dagens regelverk ska de inre utlänningskontrollerna utföras under samma förutsättningar i hela landet. De kan alltså även vidtas i gränsnära områden och utgör en sådan form av personkontroll som är tillåten enligt artikel 23 i EU:s gränskodex.

En grundläggande förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska kunna vidtas är att det finns *grundad anledning att anta att en person saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll*. Inget av dessa rekvisit har varit föremål för någon mer ingående diskussion vare sig i lagens förarbeten eller i den rättsvetenskapliga litteraturen. Regeringen har dock uttalat att rekvisiten avser att uttrycka att det ska finnas någon särskild anledning till att kontrollera en viss utlänning och att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att stoppa honom eller henne på gatan och inleda utlänningskontroll. Vidare att utlänningsens uppträdande eller umgänge emellertid ibland kan ge anledning till misstanke att denne inte har rätt att uppehålla sig här och att kontroll i sådana fall får ske.¹

I utlänningslagen används begreppet ”utlänningen” generellt i de olika bestämmelserna, så även i den nu aktuella bestämmelsen i 9 kap. 9 §. Utlänning är, som tidigare nämnts, den som inte är svensk medborgare. Begreppet kan, enligt vår uppfattning, i detta sammanhang dock inte förstås på det sättet att det måste vara klarlagt att den som

¹ Prop. 2004/05:170 s. 292, jfr prop. 1988/89:86 s. 172 f.

kontrolleras är en utlänning. Det kan självfallet under en kontroll visa sig att den kontrollerade är svensk medborgare. Det är i viss mån osäkert vad som gäller om den som kontrolleras påstår att han eller hon är svensk. I litteraturen har det anförts att ett sådant påstående inte omedelbart kan utgöra skäl till att avbryta kontrollen utan att det kan visa sig vara nödvändigt att kvarhålla en person, som kan antas vara utlänning, i avvaktan på att det rätta förhållandet klarläggs. I annat fall skulle den inre utlänningskontrollen avsevärt försvåras. Påstår personen i fråga att han eller hon är svensk medborgare, krävs dock försiktighet från polisens sida och den tillfrågade bör ges tillfälle att ta fram underlag som stödjer påståendet.²

19.2.2 Möjligheten att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar

Enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen får en utlänning kroppsvisiteras och dennes bagage, handresgods, handväskor och liknande undersökas i samband med en inresekontroll enligt gränskodexen, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på hans eller hennes identitet. Detsamma får ske om utlänningsens resväg till Sverige är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet.

Vid en inre utlänningskontroll är en utlänning skyldig att på begäran av en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningsen inte frivilligt gör detta har dock berörda myndigheter enligt dagens regelverk inte någon möjlighet att kroppsvisitera utlänningsen. Inte heller finns det några möjligheter att kontrollera väskor och liknande som han eller hon kan ha med sig i syfte att hitta identitetshandlingar.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd får Migrationsverket eller Polismyndigheten enligt 9 kap. 4 § utlänningslagen ta hand om dennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att han eller hon får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Handlingarna kan omhändertas vid inresan till Sverige eller vid ett senare tillfälle, om personen först då ansöker om uppehållstillstånd. Polismyndigheten får enligt 10 § polislagen (1984:387) använda tvång för att

² Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (1 maj 2021, version 12A, JUNO), kommentaren till 9 kap. 9 § tredje stycket.

verkställa sitt beslut att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i denna situation.

Enligt 9 kap. 5 § utlänningslagen får pass och andra identitetshandlingar också omhändertas av den verkställande myndigheten, när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Myndigheten får då ta hand om handlingarna till dess att beslutet kan verkställas.

Rätt att omhänderta eventuella handlingar som hittas vid en inre utlänningskontroll i andra fall än de nu nämnda föreligger inte.

19.2.3 Tidigare reformförslag och uttalanden om räckvidden av bestämmelsen i 9 kap. 9 §

Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128)

Räckvidden av bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen har varit föremål för diskussion i tidigare lagstiftningsärenden, särskilt i fråga om det som i detta betänkande benämns som selektiva kontroller.

Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden föreslog i sitt slutbetänkande Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128) att bestämmelsen om inre utlänningskontroll skulle förtydligas i syfte att klargöra att sådan kontroll i vissa fall får genomföras, även om det inte finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i Sverige. Så kunde vara fallet när Polismyndigheten har kontakt med utlänningen av annan anledning än för att utföra kontroll av vistelserätten, eller i samband med inresan i landet. Utredningen menade att Polismyndigheten i anslutning till inresan till Sverige borde kunna utföra vad den kallade för selektiva, icke misstankebaserade, kontroller. Därmed avsågs kontroller av det slag som tillämpas av tullen med stöd av inregränslagen (1996:701).³

En utlänningskontroll skulle enligt förslaget alltså kunna kontrolleras i anslutning till inresan utan att det förelåg misstanke om brott mot utlänningslagstiftningen om han eller hon t.ex. kunde hänföras till en särskild riskprofil eller om polismannen genom att använda sin intuition eller erfarenhet bedömde att personen borde kontrolleras.⁴

Utredningen föreslog att rekvisitet i dåvarande 5 kap. 6 § utlänningslagen (motsvarar i den delen i huvudsak 9 kap. 9 § i nuvarande utlänningslag) ”annars finns särskild anledning till kontroll” skulle

³ Jfr prop. 1995/96:166 s. 55 ff.

⁴ Se SOU 1997:128 Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden s. 129 f.

ändras till ”annars framstår som befogat att kontrollera honom”. Regeringen instämde i utredningens förslag. I den lagrådsremiss som föregick regeringens förslag till riksdagen – Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen – lämnades också förslag om lagändring som stämde överens med utredningens förslag.

Lagrådet avstyrkte dock förslaget. Lagrådet påtalade att det av förslaget framgick att kontroller skulle kunna utföras tämligen rutinmässigt och utan restriktioner. Förslaget ansågs innebära att kontroller skulle underlåtas i undantagsfall, snarare än ske endast när det var påkallat av någon särskild anledning. Enligt Lagrådet riskerade den föreslagna bestämmelsen att leda till att en utlänningskontroll inte sällan skulle komma till stånd på grund av personens ras, hudfärg eller främmande namn, som antyder etnisk tillhörighet, i situationer där polismannen inte skulle finna en kontroll befogad ifall personen i fråga såg ut att tillhöra befolkningsmajoriteten. Det föreslagna arrangemanget skulle då komma att, om än inte formellt så dock i praktiken, strida mot diskrimineringsförbudet i regeringsformen. Regeringen fullföljde, med hänvisning till Lagrådets kritik, inte förslaget.⁵

Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69)

Anhörigkommittén uttryckte i sitt slutbetänkande Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69) uppfattningen att underrättelseinformation redan med befintlig lagstiftning skulle kunna användas för ett riktat arbete med inre utlänningskontroller mot exempelvis människosmuggling eller annan allvarlig brottslig verksamhet. Det skulle då enligt kommitténs uppfattning inte behöva röra sig om att en viss utlännings togs ut för kontroll för att han eller hon t.ex. uppträtt på någon misstänkt sätt. Det skulle snarare förhålla sig så att det fanns anledning att med stöd av välgrundade, sammanställda profiler göra antingen kontroll beträffande en utlännings som stämmer in på profilen och mot vilken en viss grad av misstanke bl.a. med stöd av den kunnat byggas upp, eller selektiva kontroller som riktats på grundval av den information som sammanställts i en viss profil. En sådan profil kunde innebära exempelvis att fordon från ett visst land eller med ett visst utseende togs ut för kontroll. Under-

⁵ Se prop. 1999/2000:64 s. 69 och 252 f.

rättelseuppgifterna skulle i dessa fall enligt kommitténs uppfattning utgöra *särskild anledning till kontroll*.

Kommittén framhöll att sådana kontroller, för att kunna fungera som en kompensatorisk åtgärd, måste få göras nära gränsen och såg inte heller att detta skulle utgöra något problem i ett Schengenperspektiv om samma åtgärder fick utföras överallt i landet. Kommittén ansåg dock att frågan behövde bli föremål för en särskild utredning.⁶

Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110)

Gränskontrollutredningen, som tillsattes år 2003, hade i uppdrag att bedöma vissa konsekvenser av Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet. Utredningen skulle bl.a. göra en översyn av personkontrollen vid yttre gräns och den inre utlänningskontrollen.

Gränskontrollutredningen uttalade i sitt betänkande Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) som sin uppfattning att när en inre utlänningskontroll grundas på en välgrundad analys av samlade underrättelser och annan information eller på gjorda riskprofiler i det enskilda konkreta fallet är detta bara ett annat sätt att beskriva att misstankenivån når upp till nivån ”anledning att anta”. Detta var också det krav Gränskontrollutredningen föreslog skulle gälla för såväl personkontroller vid in- och utresa som under vistelse i landet; alltså anledning att anta att brott hade begåtts. I sistnämnda fall brott mot utlänningslagen eller människohandelsbrott. Kontrollerna skulle därmed enligt förslaget ges ett uttalat brottsbekämpande syfte. Utan att kravet ”anledning att anta att brott begåtts” förelåg skulle kontroll alltså inte få ske. Gränskontrollutredningens uppfattning var att något lägre krav inte kunde komma i fråga då detta skulle leda till att bekämpningen av brott mot utlänningslagen och människohandel skulle få en särställning som riskerade att i sig vara diskriminerande.⁷ Gränskontrollutredningens förslag ledde inte till några författningsändringar.

I en rapport från ett tillsynsärende år 2014 (Tillsynsrapport 2014:14, Inre utlänningskontroll) redogjorde Rikspolisstyrelsen för verksamheten rörande inre utlänningskontroller hos polisen och konstaterade då att gränspolisenheter vid den tiden arbetade i huvudsak

⁶ Se SOU 2002:69 Människosmuggling och offer för människohandel s. 256 ff.

⁷ Se SOU 2004:110 s. 424 ff.

underrättelsebaserat med inre utlänningskontroller vid arbetsplatsinspektioner, hamn- och gränskontroller med mera, vilket skedde med tillämpning av rekvisitet ”grundad anledning att anta” att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet. Poliser i yttre tjänst vidtog däremot kontroller främst i samband med förar- och fordonskontroller och tillämpade då rekvisitet ”särskild anledning till kontroll”.

Klarlagd identitet (SOU 2017:93)

Regeringen beslutade 2017 att tillsätta en utredning med uppdrag att – i syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige – lämna förslag, som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck i identifieringssyfte, dels omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen fick även i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kunde motverkas. Utredningen, som antog namnet Återvändandeutredningen, lämnade sina förslag i betänkandet Klarlagd identitet (SOU 2017:93).

Återvändandeutredningen framförde förslag på vissa ändringar i bl.a. utlänningslagen, i syfte att möjliggöra en effektivare utlänningskontroll. Utredningen föreslog att Polismyndigheten, vid en inre utlänningskontroll där en utlännings identitet inte går att klarlägga, ska få ta fingeravtryck på personer över sex år och ta fotografi samt att en utlännings vid en sådan kontroll ska få medtas för utredning om hans eller hennes rätt att vistas i landet. Utredningen lämnade också förslag rörande behandlingen av de personuppgifter som skulle komma att samlas in. Utredningen förde också fram vissa förslag kopplade till frågan om missbruk av handlingar, bl.a. rörande utfärdande av resedokument och främlingspass samt rörande sådana handlingars giltighetstid.

Av särskilt intresse här är Återvändandeutredningens förslag rörande eftersökning och omhändertagande av handlingar i samband med inre utlänningskontroll.⁸

Återvändandeutredningen konstaterade att Polismyndigheten och Kustbevakningen saknar lagstöd för att i samband med inre utlänningskontroll eftersöka identitetshandlingar på motsvarande sätt som är möjligt vid inresekontroller. Vidare saknas en generell möjlighet att

⁸ Se SOU 2017:93 s. 113 ff.

i samband med sådan kontroll omhändertagna handlingar (jfr 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen). Återvändandeutredningen konstaterade att detta såklart försvårar identifieringen i de fall då personen inte själv medverkar till att klarlägga sin identitet, och också kan försvåra eller förhindra ett återvändande till hemlandet eller till ett annat land. Utredningen konstaterade vidare att det är viktigt att kunna känna till vilka som vistas i landet, såväl ur ett säkerhetsperspektiv som för att kunna förebygga och utreda bl.a. grov gränsöverskridande brottslighet. Den inre utlänningskontrollen angavs vara en av de möjligheter som myndigheterna har för att kunna skaffa sig sådan kännedom. Återvändandeutredningen bedömde att det är av avgörande betydelse att myndigheterna har de verktyg som behövs för att kontrollen ska kunna bli effektiv.

Utredningen fann att flera av de skäl som ligger till grund för möjligheten att eftersöka och omhändertagna handlingar i samband med inresekontroller gör sig gällande även vid inre utlänningskontroll. Dessa var främst a) att motverka att identitets- och resehandlingar förstörs i syfte att missleda asylmyndigheten, b) att underlätta kontrollen av om personen redan hade vistats i ett annat land där denne redan hade fått eller kunde ha ansökt om asyl och, i förekommande fall, ett förfarande med att sända honom eller henne tillbaka till det landet samt c) att försvåra för brottslingar att etablera sig i landet under falskt namn. Mot denna bakgrund föreslogs att motsvarande möjligheter att eftersöka handlingar skulle införas för de inre utlänningskontrollerna. En förutsättning skulle vara att åtgärden är nödvändig för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när denne inte efterkommer sin skyldighet att på begäran visa upp pass eller andra handlingar, som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här.

Utredningen konstaterade att det var en brist att myndigheterna inte hade någon rätt att i andra situationer än de som anges i 9 kap. 4 och 5 §§ omhändertagna pass och andra identitetshandlingar. För att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning behöver nämligen utlänningens identitet vara klarlagd. Detta innebär i regel att personen ska kunna identifieras genom identitetshandlingar. Det förekommer dock att sådana handlingar försvinner, innan det finns ett avlägsnandebeslut som kan verkställas, och att det på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört eller avhänt sig handlingen. Detta medför regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland

under avsevärd tid, och stora kostnader för staten. Att få fram nya resehandlingar kräver i regel stora arbetsinsatser. Om nya handlingar inte kan anskaffas, behövs det ofta en eskorterad resa för att verkställa ett avlägsnandebeslut och förhandlingar med mottagarlandet för att detta ska ta emot utlänningen. I vissa fall kan verkställigheten helt omöjliggöras.

Återvändandeutredningen konstaterade att regeringen hade framhållit att det var angeläget att kunna arbeta effektivare med återvändandeärenden och att myndigheterna får de verktyg som behövs för detta. Utredningen bedömde sammantaget att Polismyndigheten och Kustbevakningen därför bör få en möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även i samband med en inre utlänningskontroll, när denne vistas i landet utan uppehållstillstånd och det inte framkommer att han eller hon har rätt att vistas här på någon annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd (t.ex. på grund av en giltig visering eller uppehållsrätt).

Återvändandeutredningen föreslog därför att det skulle införas en ny bestämmelse i 9 kap. utlänningslagen av innebörden att Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det i samband med en kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, bör få ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare skulle framkomma att utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige eller har rätt att vistas i landet på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, skulle handlingarna enligt förslaget återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

De föreslagna åtgärderna kunde enligt utredningens bedömning förväntas underlätta verkställigheten av avlägsnandebeslut genom att minska antalet fall då nya identitets- och resehandlingar måste införskaffas. Detta förväntades i sin tur medföra såväl kortare handläggningstider för verkställighetsärenden som betydande kostnadsbesparingar.

En del av de av utredningen framförda förslagen har lett till lagändringar som trätt i kraft den 1 juli 2021. Ändringarna har bl.a. medfört att Migrationsverket och Polismyndigheten har fått möjlighet att vid en inre utlänningskontroll fotografera en utlänning samt ta hans eller hennes fingeravtryck (9 kap. 8 § första stycket 4 utlännings-

lagen). Vidare har vissa nya bestämmelser rörande resedokument och främlingspass införts. Förslagen som avsåg eftersökning och omhändertagande av dokument har dock inte lett till någon ändrad lagstiftning. Förslagen bereds för närvarande fortsatt i Regeringskansliet.

19.3 Myndigheternas behov

19.3.1 Polismyndigheten

Polismyndigheten ser ett behov av att effektivisera möjligheterna till kontroll av vistelserätten. I dag kontrolleras rätten till inresa, och därigenom rätten till vistelse, i första hand vid de yttre gränskontrollerna och vid de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns. Dessa återinförda gränskontroller vid inre gräns har visat sig vara ett viktigt verktyg både i den verksamhet som syftar till att kontrollera personers rätt till vistelse i landet och i den brottsbekämpande verksamheten. Statistiken från gjorda kontroller visar att den Schengen-interna trafiken innehåller ett visst, inte obetydligt, flöde av personer som saknar rätt att vistas i Schengenområdet eller i Sverige.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns kan i viss mån antas ha påverkat behovet av att utföra inre utlänningskontroller, främst utifrån att de kan förmodas ha en avskräckande effekt på irreguljär migration och illegala gränspassager. Polismyndigheten ser dock ett behov av att få bättre förutsättningar att utföra inre utlänningskontroller – ett behov som skulle öka markant om de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns upphörde.

De inre utlänningskontrollerna enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen anses inte utgöra ett tillräckligt effektivt verktyg så som regelverket i dag är utformat. Skälet till detta är bl.a. att Polismyndigheten saknar relevanta befogenheter i samband med kontrollerna och att kontroller endast får göras om det finns *grundad anledning att anta* att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller det annars finns *särskild anledning till kontroll*. De angivna förutsättningarna för att utföra inre utlänningskontroller bedöms hindra mer selektiva kontroller och stickprovskontroller.

Polismyndigheten ser ett behov av att ha befogenhet att kunna stoppa och kontrollera inte bara enstaka personer baserat på misstanke utan även ett antal individer i t.ex. ett passagerarflöde i ankommande eller avgående trafik från andra Schengenländer där flighten

bedömts vara en s.k. riskflight. Detta i syfte att i gränsnära områden få till en effektivare kontroll av rätten till vistelse. Kontrollerna skulle bidra till att minska illegala vistelser inom landet, men i förlängningen även kunna bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka samt utreda och lagföra gränsöverskridande brottslighet.

Polismyndigheten har även ett behov av att – i syfte att bekämpa olovlig vistelse – ha tillgång till en lagreglering som stödjer stickprovskontroller i gränsnära områden. Dessa bör utföras systematiskt, i betydelsen att de bör utföras utifrån väl definierade begränsningar av på vilket sätt och i vilken omfattning kontroller får ske. Genom stickprovskontrollerna skulle Polismyndigheten kunna upptäcka nya mönster och trender samt ges möjlighet att verifiera eller falsifiera antaganden som ligger till grund för inre utlänningskontroller som bygger på underrättelser och framarbetade profiler. Genom detta skulle kontrollerna av vistelserätten effektiviseras. Kontrollerna skulle även som en biprodukt kunna bidra med underlag till brottsbekämpningen.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns visar att effektiviteten av kontrollverksamheten påtagligt har höjts när mer selektiva kontroller och stickprovskontroller har kunnat genomföras. Sådana gränskontroller utförs dock inte regelmässigt vid alla de platser där polisen har rätt att genomföra dem utan andelen personer som kontrolleras och hur kontrollerna genomförs varierar, till skillnad från vad som gäller vid de yttre gränskontrollerna.

Polismyndigheten genomför en kontinuerlig riskanalys och bedömning av situationen vid de inre gränserna mot andra Schengenstater för att möta hoten mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Det är med stöd av en sådan analys som Polismyndigheten avgör vilka platser som ska omfattas av den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns. Därefter är det Polismyndighetens regioner som planerar när och hur kontrollerna ska genomföras. Ett tydligt resultat med hög träffprocent vid genomförande av kontrollerna har uppnåtts.

I den situationen att de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns åter upphävs ser Polismyndigheten därmed ett behov av motsvarande möjligheter att arbeta selektivt och med stickprovskontroller för att kontrollen över vilka personer som befinner sig i landet ska kunna fortsätta att vara effektiv.

Som framgår av den delen av behovsbeskrivningen som rör möjligheterna till kamerabevakning kan ett intensifierat arbete med inre

utlänningskontroller också utgöra ett betydelsefullt verktyg i kampen mot det växande problemet med illegal arbetskraft (se avsnitt 11.3.1).

Polismyndigheten har också framfört ett behov av att vid sådana stickprovskontroller eller selektiva kontroller – liksom vid de inre utlänningskontroller som sker enligt nuvarande lagstiftning – ha befogenhet att genomföra husrannsakan i fordon, genomsöka bagage och kroppsvisitera personer för att eftersöka uppgifter och identitetshandlingar som är av relevans för kontrollen av vistelserätten. Det har också framförts ett behov av att det vid en inre utlänningskontroll ges möjlighet att omhänderta handlingar.

Nu nämnda behov är tidigare framförda till Återvändandeutredningen och utredda, se Återvändandeutredningens betänkande Klarlagd identitet (SOU 2017:93). Återvändandeutredningens förslag i dessa delar har dock ännu inte lett till några författningsändringar. Förslagen bereds för närvarande fortsatt i Regeringskansliet. Enligt Polismyndigheten kvarstår behoven i hela landet och det anges vara angeläget att ändringar kommer till stånd.

Polismyndigheten har framfört att utökade befogenheter av nu redovisat slag skulle medföra flera vinster. Förutom att effektivisera de inre utlänningskontrollerna skulle det också bidra till att fler identitetsdokument framkommer och fler identiteter kan klarläggas, vilket i sin tur skulle effektivisera polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

I dag läggs stora resurser på att fastställa identiteten av en utlänning som fått ett avlägsnandebeslut⁹. För att kunna verkställa det beslutet måste man i de allra flesta fall få fram identiteten samt en identitetshandling (oftast en passhandling). Polismyndigheten förutser också att nämnda befogenheter skulle kunna bidra till den brottsutredande verksamheten, t.ex. skulle hälerier och tillgreppsbrott, som kan vara vanligt förekommande i de gränsnära områdena, kunna upp-
dagas.

19.3.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen ska enligt 9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen medverka i Polismyndighetens verksamhet med inre utlänningskontroller genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevak-

⁹ Med avlägsnandebeslut avses här beslut om avvisning, utvisning och överföring.

ningen får utföra dessa kontroller på personer i sjötrafiken. Att kontrollerna även kan ske i anslutning till sjötrafiken innebär att myndigheten kan utföra kontroller exempelvis när en båt påträffas för ankar eller där de personer som ska kontrolleras befinner sig i land på en ö, i en hamn eller vistas ombord på ett fartyg eller en båt eller i direkt anslutning till en hamn. Situationen ska dock vara sådan att det typiskt sett finns ett samband med sjötrafiken och det ska framstå som mer naturligt att myndigheten agerar som ett led i sin övervakning av sjötrafiken än att polisen tillkallas för att genomföra kontrollen.¹⁰ Även i annat fall får Kustbevakningen biträda Polismyndigheten vid inre utlänningskontroll, dvs. oavsett var en sådan kontroll äger rum (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen).

Om det vid en kontroll som Kustbevakningen utför uppstår frågetecken kring den kontrollerade personens identitet eller rätt till vistelse överlämnas ärendet till Polismyndigheten.

Kustbevakningen ska således medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utföra inre utlänningskontroller av och i anslutning till sjötrafiken, vilket innefattar vissa områden som här benämns som gränsnära områden. I den mån förutsättningarna för de inre utlänningskontrollerna ändras eller Polismyndigheten ges utökade befogenheter i samband med sådana kontroller är det viktigt att överväga om motsvarande behov finns gällande Kustbevakningen. Detta för att Kustbevakningen även fortsättningsvis ska kunna effektivt medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken.

19.4 Utredningens bedömningar och överväganden

19.4.1 Räckvidden av 9 kap. 9 § utlänningslagen

I avsnitt 19.2 har vi redogjort närmare för hur bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen tolkas och tillämpas. Av den redogörelsen framgår att varken lagtexten i sig eller dess förarbeten ger någon klar vägledning i fråga om vad som menas med rekvisiten *grundad anledning att anta* eller *särskild anledning till kontroll*. Som framgått tycks det inte heller i övrigt råda någon enighet kring innebörden av de rekvisit

¹⁰ Prop. 1999/2000:64 s. 180 f.

som formulerar förutsättningarna för att vidta en inre utlänningskontroll.

Vad gäller rekvisitet ”annars finns särskild anledning till kontroll” har bestämmelsen i denna del kommit att tillämpas i första hand för att utföra inre utlänningskontroller i situationer där polisen av andra skäl kontrollerar en person, t.ex. i samband med trafikkontroller eller frihetsberövanden. Att det förhåller sig så framgår bl.a. av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. En sådan tillämpning har också ett visst, om än vagt, stöd i förarbetena till bestämmelsen.

När det gäller möjligheten att med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen utföra det vi i detta betänkande kallar för selektiva kontroller finns det skäl att göra skillnad på sådana selektiva kontroller som grundar sig på en särskild individbaserad riskprofil och sådana som sker på grundval av andra profiler, t.ex. baserade på fordon av ett visst slag eller från ett visst land, vissa högrisklinjer i färje- eller flygtrafiken (risktransporter), eller underrättelser och allmän erfarenhet om exempelvis vid vilka tider och platser förekomsten av intressanta kontrollobjekt är särskilt hög.

I det förstnämnda fallet kan exempelvis en välgrundad profil baserad på underrättelser motivera en kontroll av en person som stämmer in på profilen. Profilen kan då i sig, eller tillsammans med andra omständigheter, medföra att det finns grundad anledning att anta att personen saknar vistelserätt i landet. Kontrollen är selektiv i bemärkelsen att urvalet sker utifrån en viss bestämd krets av personer och kan träffa alla som stämmer in på profilen oavsett personens betende i övrigt.

Den nu diskuterade typen av kontroller är enligt vår uppfattning möjliga redan med stöd av befintlig lagstiftning (grundad anledning att anta). Att lagstiftningen också tillämpas på det sättet framgår av 5 § andra stycket Rikspolisstyrelsens ovan nämnda föreskrifter och allmänna råd och av vad som framkommit i den tidigare nämnda tillsynsrapporten. Av rapporten framgår också att denna typ av kontrollmetod använts just i vissa gränsnära områden.

Inre utlänningskontroller kan således redan i dag användas i gränsnära områden, precis som i övriga delar av landet, för att i viss mån kompensera frånvaron av gränskontroller vid den inre gränsen. Även om det kan förutsättas att de profiler myndigheterna gör sitt urval ifrån i gränsnära områden kan bygga på andra kriterier än på andra platser i landet är syftet med kontrollen att kontrollera rätten till

vistelse och förutsättningarna för kontroll är desamma som i övriga landet. Kontrollerna kan därför inte anses stå i strid med principen om fri rörlighet eller förbudet mot gränskontroll.

Den andra typen av selektiva kontroller som vi avser här är de där urvalet sker på grundval av mer allmänt hållna kriterier relaterade till tid och plats, risktransporter eller liknande. Sådana kontroller förutsätter inte alltid att varje person eller transportmedel som tas ut för kontroll närmare stämmer in på någon viss profil utan kan utföras mer slumpmässigt inom ramen för de uppsatta kriterierna (selektiva stickprovskontroller). Kontrollerna är dock inte helt slumpmässiga och måste alltid baseras på faktiska omständigheter. Det kan vara fråga om att en myndighet har information om att det förekommer irreguljär migration, exempelvis att det sker transporter av personer som avser att arbeta i landet utan vederbörliga tillstånd, vid vissa tidpunkter på en viss plats. Kontroller kan då utföras på samtliga, eller en del av de personer som passerar platsen vid den aktuella tiden. Det kan också vara fråga om att underrättelser tyder på att människosmuggling i stor utsträckning sker i mindre lastbilar registrerade i något visst land. Samtliga, eller en del, av de fordon som passar in på informationen som passerar platsen kan då tas ut för genomförande av kontroll.

Denna typ av selektiva kontroller och selektiva stickprovskontroller är enligt utredningens bedömning inte möjliga att utföra med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen enligt dagens regelverk. Att säga att underrättelseinformation av det slaget skulle utgöra särskild anledning till kontroll framstår som en allt för extensiv tolkning av bestämmelsen. Representanter för Polismyndigheten har till utredningen framfört att bestämmelsen också i den operativa verksamheten tolkas så att selektiva kontroller av detta slag inte är förenliga med dagens regelverk. I den mån underrättelseuppgifter och annan information utgör underlag för inre utlänningskontroller förutsätts alltså i dag att informationen är mer individkopplad och ger grundad anledning att anta att just den kontrollerade individen saknar rätt att uppehålla sig i landet, t.ex. genom att passa in på en viss profil.

19.4.2 Reformbehovet

Utredningens bedömning: Den av utredningen gjorda kartläggningen och behovsanalysen visar att det finns ett behov av utvidgade möjligheter att utföra inre utlänningskontroller i gränsnära områden, liksom ett behov av att i samband med sådana kontroller ha utvidgade befogenheter i fråga om att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar.

Skälen för bedömningen

Som tidigare anförts har Sverige sedan november 2015 efter beslut av regeringen haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna, dvs. vid gränsen mellan Sverige och andra Schengenländer. Regeringen har således bedömt att andra åtgärder inte är tillräckliga för att säkerställa den allmänna ordningen och den inre säkerheten i Sverige. Gränskontrollerna har under senare år bedömts kunna bidra bl.a. till att upptäcka hot från potentiella gärningsmän och förhindra terroristattentat. I dag utförs alltså gränskontroller i enlighet med EU:s gränskodex även vid ett flertal inre gränser.

Återinförandet av gränskontroller vid den inre gränsen är avsett att vara tillfälligt och medlemsländerna har av Europeiska kommissionen uppmanats att ge företräde åt intensifierade polisiära åtgärder enligt inhemsk rätt även i gränsområden, framför att införa eller förlänga sådana kontroller (se mer om dessa rekommendationer i avsnitt 3.5). I Sverige har regeringen och Polismyndigheten dock inte funnit sig ha några tillräckligt goda alternativa verktyg för att anse det godtagbart att upphöra med de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns.

Regeringen har i utredningsdirektiven gett uttryck för att de senaste årens erfarenheter talar för att Polismyndigheten inte har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden. Att det förhåller sig så i fråga om möjligheterna till kontroll av utlänningsars vistelserätt framgår också av den kartläggning som utredningen gjort.

Enligt Polismyndighetens riskbedömningar som redovisats i tidigare avsnitt fortsätter de irreguljära rörelserna in över Schengenområdet yttre gränser alltjämt, främst till Grekland, Italien och Spanien, och så gör även de sekundära rörelserna inom området.

Dessa sekundära rörelser har bl.a. Sverige som destinationsland, men Sverige anges också utgöra ett transitland i flödet av irreguljär migration. Sammantaget gör Polismyndigheten bedömningen att utfallet av genomförda kontroller visar att ett stort antal irreguljära migranter, människosmugglare och personer i särskilt utsatta grupper, men även återvändande utländska stridande från krigsdrabbade områden, har goda möjligheter att ta sig till Sverige utan att riskera att upptäckas.

Statistik från de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns de senaste åren visar också att kontrollerna leder till ett relativt stort antal åtgärder, framför allt bestående i nekad inresa. Under perioden 1 maj–20 oktober 2019 rapporterades 3 103 åtgärder avseende nekad inresa och under perioden november 2019–april 2020 var siffran 1 942 (se avsnitt 12.7).

Det förekommer alltså ett mer eller mindre konstant flöde in i Sverige via de Schengeninterna gränserna av personer som saknar rätt att resa in i och vistas här. Här kan också påpekas att de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns endast utförs på en del platser i landet och inte träffar samtliga resenärer på samma sätt som de yttre gränskontrollerna. Det kan därför antas att det finns ett förhållandevis stort mörkertal gällande olovliga gränspassager. Det är dock i princip omöjligt att uppskatta hur stort mörkertalet är.

Det framgår vidare av Polismyndighetens statistik rörande verkställighetsärenden att antalet ärenden med efterlysta personer, alltså personer som har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut men undandrar sig verkställighet, ligger på runt 12 000 ärenden.

För det fall att de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns skulle upphöra återstår i huvudsak gränskontrollerna vid yttre gräns och de inre utlänningskontrollerna som verktyg i arbetet med att kontrollera utländska medborgares rätt att vistas i Sverige.

Som även Återvändandeutredningen lyfte fram kan en intensifierad verksamhet med inre utlänningskontroller fungera som en kompensatorisk åtgärd i avsaknad av gränskontroll vid den inre gränsen. De inre utlänningskontrollerna är i dagsläget viktiga för att kunna upprätthålla efterlevnaden av reglerna för rätten till vistelse i landet. De inre utlänningskontrollerna kan vidare i förlängningen medverka till att förhindra, bekämpa eller avslöja terrorism eller annan grov brottslighet, t.ex. grova våldsbrott, ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, prostitution eller människohandel. Sådan brottslighet eller verksamhet har inte sällan förgreningar utomlands. Av de rapporter

som ligger till grund för den lägesbild som beskrivits i avsnitt 12 framgår också att personer som saknar rätt att uppehålla sig i landet i stor utsträckning på olika sätt involveras i eller faller offer för organiserad kriminalitet.

Som vi även nämnt tidigare och som framgår av den redovisade lägesbilden medför den organiserade brottsligheten inte bara konsekvenser för enskilda drabbade individer utan påverkar olika delar av samhällssystemet i stort. Ett område som drabbas är arbetsmarknaden. Det framgår att det förekommer människohandel för tvångsarbete, liksom handel och fusk med bl.a. arbetstillstånd. Polismyndigheten har uppgett att det förekommer mer eller mindre organiserad trafik in i landet med personer som har för avsikt att arbeta och uppehålla sig i landet utan erforderliga tillstånd. Sådan verksamhet skadar inte bara den enskilde individen som tvingas till arbete under dåliga och olagliga förhållanden, utan bidrar också till en snedvriden konkurrens och utgör således ett hot mot den legala arbetsmarknaden.

Regeringen har under senare tid vidtagit flera åtgärder och lagändringar i syfte att försvåra för kriminella aktörer att få fäste på den svenska arbetsmarknaden. Exempelvis har Polismyndigheten fått större befogenheter att kontrollera att arbetsgivare inte har anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige i branscher där problemen med illegal arbetskraft är stora (9 kap. 14–16 §§ utlänningslagen). Vidare har det nya brottet människoexploatering införts för att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete (se 4 kap. 1 b § brottsbalken). Regeringen har också tidigare gett i uppdrag åt ett antal myndigheter, däribland Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket, att under 2018–2020 tillsammans utveckla arbetssätt för myndighetsgemensamma kontroller för att stoppa fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

En utredning är vidare tillsatt att genomföra en omfattande översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring. Utredningen har fokus på åtgärder för att motverka missbruk, bl.a. kopplat till handel med arbetstillstånd och organiserat missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring. Uppdraget ska slutredovisas i november 2021.¹¹ Arbetet mot arbetslivskriminalitet har således varit och är fortsatt prioriterat.

Ett viktigt verktyg i arbetet med att bekämpa arbetslivskriminalitet är de arbetsplatsinspektioner med inre utlänningskontroller som

¹¹ Kommittédirektiv 2020:8. Åtgärder för att attrahera internationell kompetens och motverka utnyttjande av arbetskraftsinvandrare.

Polismyndigheten har rätt att genomföra. Det är visserligen inte alltid så att den som saknar arbetstillstånd också saknar rätt att vistas här i landet. Det är inte heller alltid så att den som vid en arbetsplatsinspektion visar sig sakna vistelserätt och arbetstillstånd saknat sådan rätt redan vid inresan. Det är dock Polismyndighetens erfarenhet att det förekommer, mer eller mindre organiserat, att personer reser in i landet enbart i syfte att arbeta här utan de tillstånd som krävs. De saknar andra, legitima syften att uppehålla sig här samt visering eller uppehållstillstånd alternativt uppehållsrätt. Redan vid inresan saknar dessa personer således rätt till vistelse. Det har exempelvis framkommit att kan det finnas platser i närheten av t.ex. flygplatser och hamnar som fungerar som pick-up platser för illegal arbetskraft.

Utredningens uppfattning är mot den bakgrunden att en intensifierad kontrollverksamhet i anslutning till gränsen även skulle kunna ha en störande påverkan på arbetslivskriminaliteten.

Vid utökade inre utlänningskontroller kan myndigheterna också, vilket även Polismyndigheten fört fram, få information som kan vara till nytta i underrättelseverksamheten och vid olika former av spaning som polisen utför. Risken för kontroll kan också medföra att intresset för den brottsliga verksamheten dämpas.¹² Att ha kontroll över vilka som vistas inom landets territorium är alltså inte endast ett viktigt verktyg för att upprätthålla reglerna för tillåten vistelse i landet, utan också av stor vikt i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Som tidigare framgått förutsätter bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen att det finns grundad anledning att anta att en viss person saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Dessa förutsättningar är inte i första hand anpassade för en underrättelsestyrd kontrollverksamhet i gränsområden, även om profilbaserade kontroller kan ske i viss utsträckning (se vad som anförts om detta i avsnitt 19.4.1). Det kan därför antas att det relativt stora flödet in i landet av personer utan rätt till vistelse här inte kan fångas upp med hjälp av sådana kontroller så som lagstiftningen är utformad i dag. Av utredningens kartläggning framgår att erfarenheter från gränskontrollverksamheten visar att underrättelsebaserade selektiva kontroller i gränsnära områden hade kunnat utgöra ett mycket effektivt verktyg även för kontroll av vistelserätten, men att sådana kontroller inte har stöd i dagens regelverk i den utsträckning som krävs.

¹² Jfr SOU 2017:93 s. 82.

På samma sätt som utredningen uppfattat att arbetet med de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns är underrättelsestyrt, skulle underrättelseinformation i ett reformerat system kunna användas i större utsträckning för ett riktat arbete med inre utlänningskontroller för att t.ex. förhindra olovliga sekundära förflyttningar.

Med beaktande av att de gränsnära områdena ansluter till gränsövergångar och de flöden som därmed förekommer i dessa områden kan polisiära åtgärder där förväntas vara särskilt effektiva och kan också utföras med större träffsäkerhet än på andra platser inne i landet. Det framförda behovet av utökade möjligheter till selektiva kontroller framstår därmed som särskilt befogat i sådana områden.

Utredningen bedömer sammantaget att det nu finns skäl att föreslå en utvidgning av förutsättningarna för att genomföra inre utlänningskontroller i gränsnära områden på ett sådant sätt att fler selektiva kontroller möjliggörs. Ett sådant förslag ligger också väl i linje med kommissionens rekommendationer om intensifierade poliskontroller (jfr avsnitt 3.5). För att kontrollverksamheten ska kunna bli effektiv bör kontrollrätten åtföljas av utökade befogenheter att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar.

Om någon utvidgning av möjligheterna till kontroll i de gränsnära områdena inte genomförs ser utredningen en överhängande risk för att myndigheterna i betydande utsträckning förlorar kontrollen över vilka som befinner sig i landet, vilket kan innebära allvarliga konsekvenser för landets allmänna ordning och inre säkerhet.

I dagsläget torde behovet av ett intensifierat arbete med inre utlänningskontroller i gränsnära områden vara i viss mån begränsat med anledning av de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns som nu sker. Eftersom dessa kontroller inte utförs vid alla inre gränser eller med samma systematik som gränskontrollerna vid yttre gräns kan man dock utgå från att de gränsnära områdena utgör områden där en mer intensiv kontrollverksamhet från Polismyndigheten redan i dag skulle kunna ha en god effekt. Förutsatt att dessa inre gränskontroller helt upphör bedöms möjligheten till en mer effektiv kontrollverksamhet vara absolut nödvändig.

Tillsammans med de övriga förslag som utredningen för fram i fråga om möjligheterna till att använda kamerabevakning (se avsnitt 15.5 och 17.3) och i fråga om utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte (se avsnitt 20.5) i gränsnära områden kommer de kontroller som nu föreslås kunna bidra till att minska behovet

av att ha gränskontroller vid den inre gränsen. Utredningens närmare överväganden och hur förutsättningarna för kontrollerna ska utformas behandlas i de följande avsnitten.

En stor del av de behov som lyfts fram av Polismyndigheten är behov som gäller för hela landet. Utredningens uppdrag är begränsat till att gälla den verksamhet som bedrivs i gränsnära områden. Våra överväganden kommer därför inte att röra förutsättningarna för eller myndigheternas befogenheter vid inre utlänningskontroller som genomförs i övriga landet.

19.4.3 Förutsättningarna för att kontrollera vistelserätt

Utredningens förslag: Förutsättningarna för att utföra kontroll av utlänningsars vistelserätt i gränsnära områden ska utvidgas. Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att en polisman eller kustbevakningstjänsteman får vidta kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område, även när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningsar uppehåller sig olovligen i landet. Det ska vara fråga om en selektiv kontroll grundad på faktiska omständigheter som talar för att det typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk.

Skälen för förslaget

Förutsättningar för kontroll

I ett antal länder i Europa finns det krav på att alla som befinner sig i landet ska inneha en legitimationshandling. I flera länder har polisiära myndigheter också rätt att under vissa förhållanden göra identitetskontroller på var och en, för att kontrollera att personen innehar föreskrivna handlingar, kontrollera vistelserätt eller för att förhindra brott mot den allmänna ordningen. Som tidigare redovisats har också ett antal Schengenländer infört särskilda möjligheter att göra identitetskontroller i gränsnära områden.

I svensk rätt finns ingen reglerad skyldighet att inneha eller bära med sig legitimationshandling eller annan handling vare sig för svenska

eller utländska medborgare. Polisen har inte heller någon rätt att göra identitetskontroller på vem som helst utan sådana kontroller får endast ske i situationer som anges särskilt i lag. Att som i vissa andra länder, däribland Frankrike, införa en reglering som innebär att var och en får kontrolleras i syfte att fastställa identitet och kontrollera rätten till vistelse utan att någon direkt anledning till kontroll föreligger framstår därför som främmande för svensk rätt. Detta gäller även om regleringen skulle begränsas till endast gränsnära områden.

Den uppfattning utredningen fått är att helt slumpmässiga inre utlänningskontroller i huvudsak skulle tjäna syftet att samla in information till underrättelseverksamheten och därutöver i viss begränsad mån bidra till att upptäcka olovlig vistelse. En viss preventiv effekt kan såklart förväntas följa av sådana kontroller, möjligen i något större utsträckning i gränsnära områden än annars. Helt slumpmässiga kontroller riskerar dock att i praktiken tillämpas på ett sätt som kan strida mot diskrimineringsförbudet i regeringsformen och därutöver stå i strid med principen om den fria rörligheten av personer. Sammantaget framstår inte ett införande av rätten att utföra helt slumpmässiga kontroller som motiverad. Sådana kontroller bör således inte heller framöver vara tillåtna. Dessa helt slumpmässiga kontroller ska dock inte blandas samman med vad utredningen benämnt som selektiva stickprovskontroller (jfr avsnitt 19.4.1). Denna senare typ av kontroll innehåller ett mått av slumpmässighet, men måste alltid grundas på en bedömning av faktiska omständigheter.

Som vi tidigare har konstaterat visar erfarenheter från gränskontrollverksamheten att underrättelsebaserade selektiva kontroller i gränsnära områden hade kunnat utgöra ett mycket effektivt verktyg även för kontroll av vistelserätten. Det är i första hand ett sådant underrättelsestyrt arbete som vi vill möjliggöra med en utvidgning av kontrollmöjligheterna. Avsikten är alltså att utvidga möjligheten att göra selektiva kontroller och att därigenom möjliggöra även selektiva stickprovskontroller. Att kontrollerna aldrig får utföras systematiskt är en följd av EU-rätten och detta föreslås framgå genom ett i den nya lagen intaget förbud mot sådana kontroller (se nedan).

Kontroller ska inte få ske helt slumpmässigt och inte heller få vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden. I stället måste dessa grundas på faktiska omständigheter, t.ex. källinformation eller underrättelser, som visar att det typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk och därför

finns ett behov av att genomföra kontroller. Det kan här vara fråga om olika typer av information. Det kan röra sig om underrättelser som tagits fram inom den egna myndigheten, men det kan också vara underrättelser från andra myndigheter i Sverige eller i utlandet. Det vi avser här är inte sådana specifika underrättelser som tar sikte på en enskild individ utan snarare information eller kunskap om mönster eller trender avseende exempelvis irreguljär migration. Sådan information kan exempelvis bygga på statistik från tidigare kontrollverksamhet eller annan inhämtad information som under viss tid bearbetats och analyserats och utmynnat i exempelvis en riskprofil. Det kan röra sig om en sammanställning av olika kriterier, metoder eller förhållanden rörande någon viss företeelse.

Det kan också förekomma att det kommer tips eller liknande från allmänheten. För att sådan information ska kunna ligga till grund för en kontroll måste informationen dock på något sätt ha behandlats, bearbetats eller på annat sätt kontrollerats mot bakgrund av myndighetens samlade kunskap och erfarenhet. Kontroller kan också baseras på mer allmän polisiär kunskap och erfarenhet hos den enskilde tjänstemannen. Inte heller i sådana fall får det dock vara fråga om några allmänna spekulationer eller antaganden.

Att kontrollerna ska vara selektiva innebär således att det ska vara fråga om kontroller som riktar sig mot en viss bestämd krets av personer eller transportmedel. Som exempel kan ges den situationen att statistik från tidigare kontrollverksamhet visar att det vid vissa tidpunkter på en viss plats föreligger en förhöjd risk för förekomsten av irreguljär migration, t.ex. sekundära rörelser på en viss riskflight eller annan risktransport, eller för transporter av personer som avser att arbeta i landet utan vederbörliga tillstånd. I en sådan situation kan kontroller utföras med stöd av den nya bestämmelsen mot samtliga eller en del, av de personer som passerar platsen under den aktuella tidrymden utan att någon ytterligare omständighet föreligger som pekar på att den kontrollerade personen skulle befinna sig här olovligt. Det kan också vara så att välgrundade underrättelser tyder på att mindre lastbilar registrerade i något visst land, eller fordon från en viss firma i stor utsträckning är involverade i transport av illegal arbetskraft in i landet eller i människosmuggling. I en sådan situation kan riktade insatser göras och samtliga, eller en del, av de fordon som passar in på informationen och som passerar platsen tas ut för genomförande av kontroll. Detta kan då ske utan att en konkret miss-

tanke kan riktas mot var och en av de personer som befinner sig i fordonen.

Det kan också vara fråga om en enskild situation där en polisman eller kustbevakningstjänsteman gör iakttagelser av en eller flera personers agerande på platsen, som på grundval av allmän information om omständigheterna på där och tjänstemannens samlade erfarenheter, ger skäl att misstänka förekomsten av olovlig vistelse utan att det föreligger grundad anledning att anta att så är fallet.

Denna typ av selektiva kontroller förutsätter alltså inte alltid att varje person eller fordon som tas ut för kontroll stämmer in på någon viss mer individspecifik profil utan det kan räcka att ett fordon eller en person befinner sig på en viss plats vid ett visst tillfälle. Kontrollerna kan således utföras i viss mån slumpmässigt inom ramen för de kriterier som ligger till grund för kontrollen och utgör då selektiva stickprovskontroller. Uttrycket ”utlänningar” i den föreslagna bestämmelsen är också avsett att understryka att bestämmelsen inte innefattar något krav på att det ska vara fråga om någon bedömning på individnivå.

Utredningen har övervägt om något av rekvisiten grundad anledning att anta eller särskild anledning till kontroll skulle kunna ges en vidare innebörd i gränsnära områden och tillämpningsområdet för bestämmelsen på det sättet utvidgas. Exempelvis skulle det i den nya lagen kunna anges att kontroller får ske när det finns grundad anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet. Eftersom vi tidigare redovisat vår ståndpunkt att det med stöd av rekvisitet grundad anledning att anta i 9 kap. 9 § i dag går att göra vissa profilbaserade, selektiva kontroller, hade detta alternativ kunnat ligga nära till hands. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ange att i ett gränsnära område kan särskild anledning till kontroll av utlänningars rätt att uppehålla sig i Sverige enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen föreligga, om kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

Vid båda dessa lösningar finns det dock en farhåga att det skapas en osäkerhet kring vad rekvisiten innebär i olika situationer, dvs. när man tillämpar 9 kap. 9 § tredje stycket och när man tillämpar den nya bestämmelsen. Det kan helt enkelt bli svårt att i den operativa verksamheten göra skillnad på rekvisiten, även om de följs åt av olika krav.

De nu beskrivna förutsättningarna för kontroll uttrycks i den föreslagna bestämmelsen genom kravet på att det ska finnas *anledning att anta att kontrollen behövs* för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

Anledning att anta, eller det jämförbara kan antas, används på många håll i lagstiftningen för att uttrycka ett beviskrav. Anledning att anta är ett lågt beviskrav, men kan ha något olika innebörd i olika sammanhang. I regel innebär uttrycket dock ett krav på att det ska föreligga någon konkret omständighet som gör att det finns anledning att anta att den aktuella omständigheten är för handen.

I polislagen används anledning att anta och kan antas för att ange en del av förutsättningarna för vissa polisiära befogenheter.

Rekvisitet anledning att anta används i rättegångsbalken, bl.a. i formuleringen anledning att anta att ett brott har förövats. Rekvisitet anses där allmänt uttrycka den lägsta nivån av misstanke. Så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Detta förutsätter dock att misstanken rör ett konkret brott. Enligt JO kan en förundersökning inledas på mycket svaga misstankar så snart misstankarna avser något som objektivt sett kan vara ett brott, se JO 1953 s. 105 och 107.

Det kan diskuteras om ett misstankerekvisit som ofta används vid bevisvärdering avseende en konkret gärning som har ägt rum – anledning att anta – är bäst lämpat för att beskriva den bedömning som ska göras av sannolikheten för att sådana omständigheter föreligger att det är befogat att genomföra en kontroll. Det är i ett visst avseende fråga om att en bedömning av en risk; en risk för att personer som saknar vistelserätt och därför borde bli föremål för kontroll finns på en viss plats. Utredningen har därför övervägt att använda ett riskrekvisit. I andra sammanhang används dock ofta fare- eller riskrekvisit vid framåtblickande bedömningar.

I lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott anges att tillstånd till vissa hemliga tvångsmedel får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att en person kommer att utöva viss närmare angiven brottslig verksamhet (1 §).

För att någon ska häktas krävs enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken bl.a. att det föreligger risk för att den misstänkte fortsätter sin brotts-

liga verksamhet eller exempelvis att han eller hon avviker eller undanröjer bevis.

Här kan också hänvisas till bestämmelsen i 23 § polislagen som ger polisen vissa befogenheter att vid risk för brott försöka hindra allvarlig brottslighet eller skydda allmänheten mot följderna av sådana brott.

Trots att det i de ovan nämnda fallen inte alltid förutsätts att risken avser en konkretiserad gärning måste själva risken vara konkret och ska i regel i det enskilda fallet framstå som beaktansvärd. Kravet på påtaglig risk innebär givetvis ett ännu högre krav i det hänseendet.

Som vi tidigare angett förutsätter en tillämpning av den föreslagna nya bestämmelsen att det med beaktande av t.ex. underrättelser eller allmän polisiär kunskap och erfarenhet finns anledning att anta att det på en viss plats vid en viss tid typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk. Underlaget ska alltså tala för att det finns ett behov av att göra kontroller för att upprätthålla reglerna för tillåten vistelse i landet. När vi här talar om en typiskt sett förhöjd risk avser vi alltså inte, till skillnad från vad som är fallet i ovan nämnda exempel från annan lagstiftning, att göra behovsbedömningen beroende av förekomsten av någon konkret risk. Det är här i stället fråga om en risk av ett mer abstrakt slag eller närmare bestämt en typiserad risk. Det ska vara tillräckligt att de faktiska omständigheterna visar att det erfarenhetsmässigt brukar föreligga en förhöjd risk utan att detta behöver bedömas vara fallet i just den enskilda situationen. Om det i stället användes ett riskrekvisit kan det medföra att det ställs upp ett för högt krav på bedömningen av sannolikheten för förekomsten av olovlig vistelse. En sådan bedömning i förhållande till ett uppställt riskrekvisit kan också närmast oundvikligt leda till att det ska vara fråga om en konkret risk i det enskilda fallet.

Det som i stället bäst fångar våra avsikter med bestämmelsen är alltså rekvisitet *anledning att anta att det behövs*. I vårt fall knyts rekvisitet inte till något konkret brott eller någon konkret risk utan beskriver alltså kravet på utredningen eller underlaget för bedömningen av sannolikheten på ett mer generellt plan för förekomsten av olovlig vistelse. Kravet ger utrymme för de selektiva kontroller, inklusive selektiva stickprovskontroller, som vi vill möjliggöra men slår samtidigt fast att bedömningen måste grunda sig på faktiska omständigheter och inte endast lösa antaganden. Skulle kravet sättas högre än vad vi

nu anfört skulle effektiviteten i kontrollverksamheten minska betydligt. Den nya bestämmelsen skulle då i praktiken inte heller nämnvärt skilja sig från vad som gäller i dag och därmed inte öka myndigheternas förmåga att kontrollera vistelserätten.

Den utvidgade möjligheten till kontroll som nu föreslås är nödvändig om Polismyndigheten ska kunna bedriva en intensifierad och proaktiv kontrollverksamhet i syfte att kompensera för de avskaffade gränskontrollerna vid den inre gränsen. Avsikten är att de nya kontrollerna inte enbart ska syfta till att förhindra eller åtgärda redan misstänkta konkreta fall av olovlig vistelse, utan också till att i ett bredare perspektiv förebygga och upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet. Utökade kontroller kan förväntas ha en avskräckande effekt på sekundära rörelser inom Schengen, men kan också bidra till att upptäcka nya riskgrupper eller områden av intresse för kontrollverksamheten och därigenom effektivisera denna.

Kravet på att det ska finnas anledning att anta att kontrollen behövs medför dock att kontroller inte kan ske enbart i avskräckande syfte eller i syfte att samla in information som kan vara allmänt användbar inom underrättelseverksamheten. Det är en annan sak att detta kan bli följd effekter av de utvidgade möjligheterna att genomföra denna typ av kontroller.

Kustbevakningen ska ha samma kontrollmöjligheter som Polismyndigheten

Kustbevakningen ska enligt 9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen medverka i Polismyndighetens verksamhet med inre utlänningskontroller genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Även i andra fall får Kustbevakningen biträda Polismyndigheten vid inre utlänningskontroller, dvs. oavsett var sådana kontroller äger rum. Kustbevakningen har således i dag ett viktigt uppdrag i att medverka till de inre utlänningskontrollerna, framför allt av och i anslutning till sjötrafiken, och bör ha det även fortsättningsvis.

Avsikten med det förslag som läggs fram är att utvidga möjligheten att utföra kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen i gränsnära områden. Detta sker genom att det införs en ny grund för att en kontroll ska kunna vidtas. För att Kustbevakningen även fortsättningsvis ska kunna effektivt medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet bör Kustbevakningen omfattas av

den nya bestämmelsen och en tjänsteman vid Kustbevakningen även i gränsnära områden ha samma kontrollmöjligheter som en polisman.

Den nya grunden för kontroll ändrar i övrigt inte på det förhållandet att det i första hand är Polismyndigheten som ansvarar för den inre utlänningskontrollen. För Kustbevakningen kommer den nya bestämmelsen i huvudsak att innebära en möjlighet att utöva kontroll på grundval av underrättelseuppgifter från annan myndighet eller på grundval av en enskild tjänstemans erfarenheter och iakttagelser. Avsikten är däremot inte att Kustbevakningen ska vara skyldig att ta fram egna underrättelseuppgifter i högre omfattning än vad som sker i dag. Kustbevakningen ska alltså på samma sätt som gäller i övrigt medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet även enligt den nya bestämmelsen genom att utföra sådana kontroller av och i anslutning till sjötrafiken i gränsnära områden samt genom att även i andra fall biträda Polismyndigheten vid kontrollerna i sådana områden.

19.4.4 Ett förbud mot systematiska kontroller

Utredningens förslag: Inre utlänningskontroller får inte utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer som befinner sig i ett gränsnära område. Detta ska anges i lagen. Hur de närmare begränsningarna för att säkerställa att kontrollerna inte utförs systematiskt ska se ut kan regleras i förordning och ännu mer specifikt i myndighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av förordningen.

Skälen för förslaget

I avsnitt 18.2 har vi redogjort för utredningens slutsatser om vilket handlingsutrymme EU-rätten lämnar åt nationella myndigheter att bedriva kontrollverksamhet i gränsnära områden. Eftersom utredningens förslag tar sikte på kontrollverksamheten särskilt i gränsnära områden måste förslagen förhålla sig till de krav som följer av EU-rätten och särskilt gränskodexen.

Inre utlänningskontroller enligt befintlig lagstiftning anses vara förenliga med EU-rätten och kan redan i dag genomföras i gränsnära områden. Vi gör ingen annan bedömning gällande dessa kontroller.

Att ha särskilda regelverk för personkontroll i gränsområden strider inte i sig mot förbudet mot gränskontroll vid inre gräns. En kontrollmöjlighet utformad på det ovan beskrivna sättet skiljer sig från gränskontroller såväl vad gäller syfte och utförande och strider enligt vår bedömning i det avseendet inte mot EU:s gränskodex. Det är också fråga om en kontroll som inte som utgångspunkt bara ska ske vid gränsen eller vid själva gränspassagen utan ofta en bit in i landet. De föreslagna kontrollerna utgör således kontroller inom en medlemsstats territorium i den mening som avses i artikel 23 i gränskodexen.

Att kontroller som har till syfte att kontrollera utlänningars rätt till vistelse i landet inte räknas upp i artikel 23 i gränskodexen innebär inte att kontroller i sådant syfte inte kan anses förenliga med kodexen.¹³

De nu föreslagna nya befogenheterna kommer, som framgått, inte förutsätta att det alltid finns misstanke om olovlig vistelse på individnivå. Den nya bestämmelsen innebär vidare en möjlighet att utföra inre utlänningskontroller, vilket inbegriper både en identitetskontroll och en kontroll av vistelserätten och även kan innebära att slagning sker mot olika system som t.ex. SIS (Schengens informationssystem), under andra förutsättningar i gränsnära områden än vad som gäller i övriga delar av landet enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Detta innebär inte i sig att kontrollerna kan anses ha samma verkan som in- och utresekontroller, men det får anses utgöra en indikator för att det kan finnas en risk för att kontrollerna i praktiken kan få samma verkan som en gränskontroll.¹⁴

Vår bedömning är att de förutsättningar som den nya lagen föreskriver för de inre utlänningskontrollerna redan i sig innebär ett visst skydd mot att kontrollerna i praktiken utförs systematiskt så att de får samma verkan som gränskontroller. Detta eftersom kontrollerna måste baseras på underrättelser, riskprofiler eller på annan polisinformation och poliserfarenhet och inte får ske helt slumpmässigt. Den kontrollmöjlighet som föreslås liknar de selektiva tullkontroller som sker med stöd av inregränslagen och som ansetts förenliga med principen om fri rörlighet. Kontrollerna kan också i fråga om selektionen jämföras med de särskilda kontroller som Tullverket kan besluta om med stöd av 28 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

¹³ Jfr A, C-9/16, punkt 47 och där angiven rättspraxis.

¹⁴ Jfr bl.a. Adil, C-278/12 punkt 71.

Det skulle dock kunna förekomma platser eller risktransporter t.ex. från en viss avreseort i förhållande till vilka förutsättningarna i lagen alltid, eller under längre perioder, är uppfyllda. Om kontroller då fick utföras på platsen eller på all trafik från den aktuella orten utan några ytterligare begränsningar skulle kontrollerna i praktiken riskera att bli systematiska. De skulle då också riskera att stå i strid med EU-rätten och förbudet mot gränskontroll vid de inre gränserna.

För att garantera att kontrollerna inte utförs på ett sätt som innebär en förtäckt gränskontroll bör kontrollrätten åtföljas av nödvändiga föreskrifter som reglerar hur befogenheterna närmare får tillämpas.

I lagen bör anges att kontroller enligt den nya bestämmelsen inte får utföras på ett sådant sätt att det innebär en systematisk kontroll av personer som är närvarande i ett gränsnära område. Ett sådant förbud utgör alltså en garanti för att kontrollerna utförs selektivt. Närmare föreskrifter om vad förbudet mot systematiska kontroller innebär i praktiken kan meddelas i förordning eller ännu mer specifikt i myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd av förordningen, se vidare i nästa avsnitt.

Att inre utlänningskontroller med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen inte kan utföras systematiskt följer också redan av de krav som där ställs för att utföra kontroll.

Man skulle kunna överväga om det ovan beskrivna förbudet endast skulle gälla i samband med passage av inre gräns. Det är nämligen endast i de fallen som förbudet mot systematiska kontroller följer av EU-rätten.

Den kontrollbefogenhet som vi förslår är inte beroende av att den som kontrolleras har passerat eller ska passera en gräns. Kontroller kan således komma att vidtas även av personer som befinner sig i det aktuella området av andra skäl än en resa in eller ut ur landet. Med tanke på de gränsnära områdenas karaktär kommer dock en stor del av rörelserna i områdena vara kopplade till in- eller utresa. Det kan också förutsättas att det i vissa områden kommer att gå att avgöra relativt enkelt om den som kontrolleras har rest in eller ska resa ut ur landet och om det då är fråga om en yttre eller inre gräns som har passerats eller ska passeras.

Inte alla platser som enligt vår definition kommer att utgöra gränsnära områden är dock sådana att det kommer att vara tydligt om den kontrollerade är på platsen i anledning av en resa eller inte. Även om detta på en viss plats inom området skulle kunna vara tydligt, exem-

pelvis i anslutning till ett tullfilter eller liknande, är avsikten att kontroller ska kunna ske i ett något vidare område än precis i anslutning till sådana platser (jfr skrivningen ”området i närheten av” en viss plats, avsnitt 14.6). Det kommer alltså i flera situationer inte att med säkerhet gå att avgöra om den kontrollerade överhuvudtaget har passerat eller ska passera en gräns och i sådana fall vilken gräns (inre eller yttre) det är fråga om. För att garantera att det inte i något fall sker systematiska kontroller av personer som passerar en inre gräns bör därmed det förbud och de begränsningar som här föreslås gälla för alla kontroller i området.

19.4.5 Begränsningar i intensitet och omfattning

Utredningens förslag: Av förordningen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska det framgå att förbudet mot systematiska kontroller av personer i gränsnära områden innebär att inre utlänningskontroller med stöd av den nya lagen endast får utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område. När det gäller reguljär flyg-, tåg- eller sjötrafik gäller i stället att kontroller får utföras vid högst hälften av det totala antalet planerade ankomster och avgångar per månad på en viss linje eller sträcka.

Skälen för förslaget

Begränsningar i fråga om tid och andel av viss trafik

Som framgått ovan kommer systematisk kontroll av personer som är närvarande i ett gränsnära område inte att vara tillåten enligt den nya lagen. För att säkerställa att den nya lagens bestämmelser inte i praktiken ska komma att tillämpas i strid med förbudet bör innebörden av detsamma preciseras genom verkställighetsföreskrifter som kan meddelas i förordning, eller ännu mer specifikt i myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd av förordningen (8 kap. 7 § första stycket 1 och 11 § regeringsformen). I lagen bör det tas in en upplysning om möjligheten att meddela sådana föreskrifter.

Ett förbud mot systematiska kontroller innebär att kontroller inte får utföras på alla som passerar en viss plats. Ett sätt att säkerställa

att kontroller inte utförs på ett systematiskt sätt är att begränsa kontrollrätten med hänsyn till intensitet och omfattning, t.ex. i tid eller till andel av den totala mängden kontrollerade personer.

Av den redovisning av regelverken i vissa andra Schengenländer som finns i avsnitt 10 framgår att flera länder har infört begränsningar i rätten att utföra identitetskontroller i gränsområden. I exempelvis Danmark och Nederländerna finns detaljerade föreskrifter om hur många kontroller som får utföras på en viss plats per dag eller vecka och hur stor andel av den totala trafiken som får kontrolleras. I båda länderna föreskrivs vidare att endast en del av passagerarna på exempelvis ett flyg eller ett tåg och endast en del av de passerande transportmedlen får kontrolleras.

Vi har tidigare, i avsnitt 18.2, konstaterat att en selektiv kontroll som utförs på en viss plats under en viss begränsad tidsrymd och då träffar alla som befinner sig på platsen enligt vår uppfattning inte kan anses utgöra en systematisk kontroll, förutsatt att kontrollen utförs på grundval av exempelvis underrättelser eller allmän polisinformation och poliserfarenhet (jfr 28 § lagen om straff för smuggling). Vår avsikt är också att möjliggöra sådana kontroller i gränsnära områden. Vi menar därför att det varken är nödvändigt eller ändamålsenligt att ange en begränsning som innebär att t.ex. endast en del av passagerarna på ett visst transportmedel får kontrolleras.

Däremot framstår begränsningar relaterade till andelen transporter på en viss sträcka i reguljär linjetrafik och begränsningar i hur lång tid per dygn, vecka eller månad kontroller ska få ske som goda exempel på garantier mot systematiska kontroller.

Den typen av begränsningar som i så fall blir aktuella blir nödvändigtvis relativt detaljerade och bör därför tas in i förordning och inte i lag. Det kan också vara en fördel att bestämmelser av det här slaget kan ändras utan att det kräver en ändring av lagen. Vi föreslår därför att begränsningarna införs genom förordning i vilken det anges närmare anvisningar om vad förbudet mot systematiska kontroller i praktiken innebär.

Hur sådana begränsningar kan anpassas till en operativ verklighet i gränsnära områden i Sverige bör övervägas vidare under den fortsatta beredningen av förslaget. De begränsningar som föreslås här innebär att kontrollerna endast får utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område. När det gäller reguljär flyg-, tåg- eller sjötrafik gäller i stället att kontroller får utföras vid

högst hälften av det totala antalet planerade ankomster och avgångar per månad på en viss linje eller sträcka.

Den första begränsningen anger en längsta tid för under vilken kontroller kan godtas i ett och samma område. Begränsningen träffar all trafik, utom reguljär linjetrafik, och även andra rörelser i ett gränsnära område. Det kan vara fråga om kontroller av flyg- eller sjötrafik som inte går enligt en tidtabell, av fordonstrafik eller av personer som rör sig till fots. Den andra begränsningen är avsedd att träffa reguljär linjetrafik och syftar till att säkerställa att en viss linje eller sträcka inte blir föremål för kontroller vid samtliga eller majoriteten av ankomsterna eller avgångarna på sträckan. För sådan reguljär linjetrafik gäller alltså i stället för en tidsgräns en begränsning i förhållande till andelen trafik. Med beaktande av att de i lag angivna förutsättningarna för kontroll redan i sig innebär en viss begränsning har vi bedömt att en hälftendel av trafiken är en rimlig gräns.

I de fall begränsningen är utformad som ett högsta antal timmar som kontroller får utföras bör tiden inte räknas utifrån varje kontroll av en enskild person. I stället får tiden räknas utifrån särskilda insatser eller arbetspass. Om kontroller med stöd av de nya bestämmelserna exempelvis görs vid Öresundsbron mellan kl. 10–13 räknas detta som tre timmar oavsett hur många fordon som faktiskt tas ut för genomförande av kontroll under insatsen. Om kontroll riktas mot ett visst fartyg som inte omfattas av första punkten får det räknas som en insats.

De begränsningar som anges i förordningen föreslås endast att gälla för inre utlänningskontroller som utförs med stöd av den nya lagen. Det är endast dessa som riskerar att annars tillämpas i strid med förbudet. För kontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen bedöms de krav som anges i bestämmelsen utgöra en tillräcklig garanti. Några särskilda begränsningar bör därför inte gälla för dessa.

Polismyndigheten bör, efter att ha hört Kustbevakningen, få meddela ytterligare föreskrifter om sådana begränsningar som diskuteras här. Det ska då vara fråga om mer preciserade föreskrifter inom ramen för de begränsningar som framgår av förordningen. Föreskrifter av detta slag får alltså inte göra avsteg från förordningen. En föreskrift av det här slaget skulle exempelvis kunna ge närmare anvisningar om hur länge en insats kan pågå på en viss närmare angiven plats inom ett gränsnära område under en viss dag, inom ramen för de 6 timmarna.

Det kan också tänkas att närmare anvisningar ges om selektering av den övriga trafiken, exempelvis begränsningar i hur stor andel av gångtrafikanterna som kan bli föremål för kontroll på en viss plats.

En undantagsbestämmelse bör övervägas

Polismyndigheten har framhållit att det kan uppstå situationer där undantag från begränsningarna bör tillåtas. Det kan t.ex. vara fråga om situationer där det uppkommit, eller inom kort kan förväntas uppkomma, en väsentlig ökning i antalet fall av olovlig vistelse och de ovan angivna begränsningarna redan har uppfyllts.

För att skapa flexibilitet och möjlighet att anpassa verksamheten utifrån särskilda händelser kan det, även enligt vår bedömning, finnas skäl som talar för att införa en möjlighet att göra tillfälliga undantag från de ovan föreslagna begränsningarna. Avsikten med en sådan undantagsbestämmelse skulle då vara att möjliggöra att kontroller under en begränsad tid kan utföras under något längre tider eller i förhållande till en något högre andel av trafiken än normalt. Här kan jämföras med dansk rätt där det i en jämförbar reglering införts ett sådant undantag (se avsnitt 10.2). I ett sådant regelverk som vi föreslår måste dock förbudet mot systematiska kontroller, som alltså följer av den föreslagna lagen, alltid respekteras då det i sig är undantagslöst.

En eventuell undantagsbestämmelse bör ha ett relativt snävt tillämpningsområde och vara avsedd endast för särskilda och förhållandevis kortvariga behov. Det ska hållas i minnet att det under vissa förhållanden även i ett reformerat system kommer att finnas möjlighet att tillfälligt återinföra gränskontroll vid den inre gränsen. Det kan här nämnas att ett sådant beslut i brådskande situationer kan fattas av Polismyndigheten (se avsnitt 3.3.3). De närmare förutsättningarna för undantag bör i förekommande fall framgå av förordningen. En undantagsbestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

§ Om det sker en väsentlig ökning i antalet fall av olovlig vistelse, eller om det i närtid förväntas ske en sådan ökning, får avvikelser från begränsningarna i förordningen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden göras i ett gränsnära område under en period om högst två veckor.

Vi har övervägt att föreslå en sådan här undantagsbestämmelse, men valt att inte gå fram med något förslag i den här delen. Detta beror främst på att vi på grund av den tidsram vi arbetat under inte hunnit tillräckligt överväga vilka närmare situationer och i vilken utsträckning undantag kan behöva aktualiseras. Frågan bör övervägas vidare under den fortsatta beredningen av förslaget.

19.4.6 Eftersökande av pass och andra identitetshandlingar

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen införas en bestämmelse som innebär att en polisman eller kustbevakningstjänsteman i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Detta ska kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när utlänningen inte fullgör skyldigheten att på begäran visa upp pass eller andra handlingar, som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här.

Under samma förutsättningar och för samma ändamål får även ett transportmedel genomsökas.

Skälen för förslaget

Rätten att vidta kroppsvisitation

Vid en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen är utlänningen skyldig att på begäran av en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna pass eller andra handlingar, som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningen inte frivilligt gör detta har dock berörda myndigheter i dagsläget inte någon möjlighet att kroppsvisitera utlänningen eller kontrollera väskor och liknande, som denne kan ha med sig i syfte att försöka hitta identitetshandlingar. En sådan möjlighet kan vara avgörande för att kunna identifiera utlänningen, om denne inte medverkar till att klarlägga sin identitet. En sådan möjlighet finns i dag i samband med inresekontroll (se 9 kap. 2 § utlänningslagen).

Skyldigheten att visa upp pass och andra handlingar vid en inre utlänningskontroll innebär, som tidigare framhållits, i och för sig inte

att utlänningar är skyldiga att alltid bära med sig sådana handlingar under vistelsen i Sverige. De personer som har rätt att vistas i Sverige torde dock oftast ha någon form av tillförlitlig identitetshandling på sig eller i vart fall kunna ordna så att en sådan handling kommer fram.

Enligt vad som framgår av Återvändandeutredningens betänkande uppmanar Migrationsverket personer med uppehållstillstånd att alltid ha med sig sitt uppehållstillståndskort.

Det torde därför i regel inte uppstå något behov av att kroppsvisitera en utlänning, som har tillstånd att vistas i landet, och att kontrollera dennes väskor eller annat bagage. Återvändandeutredningen lyfte dock fram att situationen är något mera komplicerad när det gäller asylsökande.

Asylsökande uppmanas visserligen av Migrationsverket att alltid bära med sig sitt LMA-kort, ett plastkort som Migrationsverket utfärdar som bevis på att personen är asylsökande och har registrerats vid en förläggning.¹⁵ På LMA-kortet anges bl.a. de identitetsuppgifter som den asylsökande har uppgett till Migrationsverket och dennes fotografi. Kortet är emellertid inte något identitetskort och styrker alltså inte personens identitet. Det är av relativt låg kvalitet och innehåller inte några biometriska data. Det styrker inte heller den asylsökandes rätt att vistas i Sverige vid tidpunkten för kontrollen, eftersom ett avslagsbeslut i asylärendet kan ha meddelats och fått laga kraft sedan kortet utfärdades.

Den asylsökandes vistelserätt får i stället kontrolleras genom en kontakt med Migrationsverket. I samband med detta kan det kontrolleras om den asylsökande har lämnat in sitt pass eller andra tillförlitliga identitetshandlingar till verket och om det i så fall rör sig om samma person som påträffats vid kontrollen. Med tillförlitliga identitetshandlingar avses handlingar utfärdade av hemlandets myndigheter, som styrker utlänningens identitet. Har det inte lämnats in något pass eller andra tillförlitliga identitetshandlingar till verket, kan personens identitet inte anses klarlagd, om han eller hon inte visar upp sådana handlingar i samband med kontrollen.

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att de inre utlänningskontrollerna har en central betydelse i arbetet med att upprätthålla reglerna för tillåten vistelse i landet, men att de också är av betydelse för brottsbekämpningen och är viktiga från säkerhetssynpunkt. Kon-

¹⁵ LMA står för lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, som innehåller bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till bl.a. asylsökande som är registrerade vid en förläggning.

trollerna spelar således en central roll som kompensatorisk åtgärd vid avsaknad av inre gränskontroller i ett område med fri rörlighet. Särskilt i beaktande av att Sverige i över fem år haft tillfälligt återinförda gränskontroller vid den inre gränsen står det klart att nya alternativa former för effektiv kontroll behöver tas fram, om den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns skulle slopas.

Mot denna bakgrund har vi också föreslagit att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska få utökade möjligheter att genomföra sådana kontroller i gränsnära områden. Polismyndigheten har dock lyft fram att kontrollmöjligheten bör kombineras med en rätt att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar för att dessa kontroller ska kunna utföras på ett effektivt sätt och vara verkningsfulla.

Som också har framgått i det föregående lade Återvändandeutredningen fram förslag på författningsändringar som skulle innebära att myndigheterna i samband med inre utlänningskontroller under vissa förutsättningar alltid skulle ha rätt att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Vid en sådan kontroll skulle alltså Polismyndigheten och Kustbevakningen få kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgoods, handväskor och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Detta skulle enligt förslaget få ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige när utlänningen inte efterkommer skyldigheten att på begäran visa upp sådana handlingar.

Återvändandeutredningen fann att det var av avgörande betydelse att myndigheterna har de verktyg som behövs för att kontrollverksamheten ska bli effektiv. Utredningen ansåg att flera av de skäl som låg till grund för införandet av möjligheten att vid en inresekontroll kroppsvisitera en utlänning och kontrollera dennes bagage m.m. gjorde sig gällande även när det gäller inre utlänningskontroller. Syftet med förslaget var alltså att ge myndigheterna samma möjligheter att eftersöka och omhänderta handlingar vid sådana kontroller som i dag redan finns i samband med en gränskontroll. Återvändandeutredningens förslag gällde inre utlänningskontroller enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen och gällde därmed också vid kontroller i hela landet.

Återvändandeutredningens förslag i denna del har inte tagits vidare i beredningen av ärendet. Ärendet har dock inte avskrivits utan bereds vidare inom Regeringskansliet.

Polismyndigheten har framfört att de tidigare framförda behoven kvarstår och att det är av stor vikt att de föreslagna ändringarna i dessa delar genomförs. Polismyndigheten har framhållit att behovet alltså gällande för hela landet, därmed också i gränsnära områden där det också kan antas att personer bär med sig pass och andra identitetshandlingar i högre utsträckning än på andra platser.

Centrala delar i ett effektivt arbete med att upprätthålla reglerna för tillåten vistelse i landet är att en utredning i fråga om vistelserätten kan göras så snart som möjligt och att eventuella beslut om återvändande kan verkställas. I båda dessa avseenden är det avgörande att den berörda personens identitet går att fastställa.

Det har inte gått någon längre tid sedan Återvändandeutredningen lämnade sina förslag och vare sig rättsläget eller myndigheternas behov har ändrats sedan dess. Utredningens uppfattning är att skälen för Återvändandeutredningens förslag, i den del de gäller rätten att eftersöka handlingar, alltså gör sig gällande och att nyttan av en sådan rätt framstår som särskilt framträdande i gränsnära områden.

Flera remissinstanser ifrågasatte om de av Återvändandeutredningen föreslagna reglerna om kroppsvisitation skulle uppnå sitt syfte. Skälet var att Polismyndigheten enligt vad som framgick av betänkandet pekade på att utlänningar som inte har rätt att vistas här i landet sällan bär sina handlingar med sig.¹⁶

Den farhåga som således uttryckts framstår som befogad i ljuset av förslaget avsåg inre utlänningskontroller var som helst i landet. Med den definition av gränsnära områden som utredningen nu föreslår kan det dock antas att en stor del av de personer som kan komma att kontrolleras befinner sig på platsen i anslutning till en in- eller utresa. Det kan därför också som tidigare nämnts antas att dessa personer i större utsträckning än annars bär med sig pass eller andra identitetshandlingar, varför en kontrollverksamhet på platsen kan förväntas bli särskilt effektiv. Detta gäller i synnerhet om det finns en rätt att eftersöka sådana handlingar.

Som vi tidigare redovisat visar också kartläggningen att det förekommer sekundära rörelser inom Schengen i en inte försumbar omfattning och att Sverige är både ett mottagar- och transitland för sådana rörelser. I dag kan sådana rörelser delvis fångas upp genom de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns. I samband med

¹⁶ Se remissvar från bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO) och Sveriges advokatsamfund, ärendenummer Ju2017/10042/EMA.

inresekontroller som utförs har myndigheterna redan i dag rätt att kroppsvisitera en utlänning och kontrollera dennes bagage. Om de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns skulle upphöra finns dock ingen sådan möjlighet.

Sammantaget anser utredningen att det finns skäl att åter föra fram ett förslag motsvarande det som Återvändandeutredningen lämnade i denna del. Om en sådan möjlighet inte ges riskerar de kontrollmöjligheter som vi föreslår i avsnitt 19.4.3 att bli betydligt mindre effektiva och därmed inte uppfylla sitt kompensatoriska syfte på ett ändamålsenligt sätt. Förslaget bör i ljuset av ramarna för utredningens uppdrag begränsas till att gälla inre utlänningskontroller i gränsnära områden. Rätten att eftersöka handlingar bör dock enligt vår bedömning gälla såväl inre utlänningskontroller som utförs i gränsnära områden med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen som sådana inre utlänningskontroller som utförs med stöd av den föreslagna nya bestämmelsen. De skäl som motiverar en sådan rätt föreligger oavsett med stöd av vilken av bestämmelserna kontrollen utförs.

Rätten att genomsöka transportmedel

Polismyndigheten har framfört att det i gränsnära områden också föreligger ett behov av att i samband med kontroll ha möjlighet att genomsöka fordon. Möjligheten till kroppsvisitation bedöms inte vara tillräcklig då en person som färdas in i landet i ett fordon även kan förvara identitetshandlingar i fordonet, vilket erfarenhetsmässigt inte sällan är fallet.

Det finns enligt utredningens bedömning skäl att utgå från att handlingar i flera fall kan förvaras i ett transportmedel, antingen i handväskor och annat bagage som förvaras där eller i exempelvis ett handskfack eller andra slutna utrymmen. Detta framstår som särskilt sannolikt i samband med en företagen resa. Om rätten att eftersöka handlingar begränsas till rätten att vidta en kroppsvisitation riskerar således kontrollen återigen att bli verkningslös. Den föreslagna rätten att eftersöka identitetshandlingar bör därför även omfatta en möjlighet att genomsöka transportmedel.

Dagens regelverk ger inte stöd för att genomsöka ett transportmedel i en sådan situation att en person i samband med en inre utlänningskontroll inte överlämnar eventuella handlingar på begäran.

Befogenheten för polisen att i sin brottsutredande verksamhet genomföra husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Möjligheten att genomföra husrannsakan i andra fall regleras bl.a. i 20 § polislagen. Det kan t.ex. vara när polisen behöver bereda sig tillträde till ett slutet utrymme för att fullgöra någon specialreglerad uppgift.

Enligt 20 § första stycket första meningen polislagen har en polisman rätt att bereda sig tillträde till vissa bostäder eller till ”annat hus, rum eller ställe” för att söka efter en person som polisen med stöd av lag eller annan författning ska omhänderta. Detsamma gäller enligt andra meningen i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Med det förstås exempelvis butiker, restauranger, kaféer samt teater- och biograflokaler. På motsvarande sätt får en polisman, enligt första stycket fjärde meningen samma paragraf, bereda sig tillträde till ”en bostad eller något annat ställe” för att söka efter ett föremål som ska omhändertas. Dessa bestämmelser tar alltså sikte på situationer där polisen åläggs att under vissa förutsättningar omhänderta personer eller föremål.

Med ”ställe” avses enligt förarbetena här detsamma som i 28 kap. 10 § rättegångsbalken, dvs. platser som inte är slutna i egentlig mening men som ändå inte är tillgängliga för allmänheten, t.ex. gårdsplaner, fabriksområden och byggnadsplatser. Uttrycket ”bostad eller något annat ställe” tycks dock träffa även hus och rum och ”ställe” framstår därmed där som ett samlande uttryck med något vidare innebörd än i 20 § första stycket första meningen. Begreppets närmare omfattning får anses vara i någon mån oklar.¹⁷ Bestämmelsen i denna del ger därför inte något klart stöd för att genomsöka ett fordon eller annat transportmedel.

En tillämpning av bestämmelsen i 20 § första stycket polislagen förutsätter vidare enligt uttalanden i förarbetena att det är en bestämd person – låt vara inte nödvändigtvis känd till namnet – eller ett bestämt föremål som polisen söker efter. Bestämmelsen ger alltså inte stöd för att i samband med exempelvis inre utlänningskontroller bereda sig tillträde till s.k. tillhåll om det inte är för att söka efter en bestämd person.¹⁸

Det kan diskuteras om skrivningen i 20 § första stycket polislagen om personer och föremål som ”ska omhändertas” ger utrymme för att söka även efter föremål som *kan komma att omhändertas* ge-

¹⁷ Prop 1983/84:111 s. 129.

¹⁸ A. prop s. 127 ff.

nom senare beslut och inte bara sådana föremål som redan är föremål för beslut om sådant omhändertagande. Vad som avses framgår inte klart av polislagens förarbeten. Den rådande uppfattningen, som uttryckts bl.a. i andra förarbeten och i beslut från JO, tycks dock vara att möjligheten till undersökning enligt bestämmelsen utgör ett medel för att verkställa ett redan fattat beslut.¹⁹ Vår uppfattning är i detta sammanhang dock att redan den förutsättningen att bestämmelsen kräver att det man söker efter är ett bestämt föremål hindrar att bestämmelsen tillämpas som ett allmänt stöd för att söka efter eventuella handlingar i samband med inre utlänningskontroller.

Utredningen föreslår i nästa avsnitt att det ska införas en rätt för polismän och tjänstemän vid Kustbevakningen att i vissa fall omhänderta pass och andra identitetshandlingar i samband med en inre utlänningskontroll. Denna rätt förutsätter dock att det vid kontrollen inte kan klarläggas att utläningen har rätt att vistas här i landet eller att det råder oklarhet om utlänningsens identitet. Utredningens bedömning är att något beslut om omhändertagande med stöd av den bestämmelsen inte kan fattas om några handlingar inte har hittats. Den föreslagna rätten att omhänderta handlingar kan enligt vår uppfattning, sett till det nu sagda, inte användas för att grunda en rätt att enligt 20 § polislagen företa en husrannsakan för att eftersöka dessa handlingar.

I 20 § andra stycket regleras rätten att under vissa förhållanden genomgå transportmedel för att söka efter personer som avvikit från längre fängelsestraff eller från psykiatrisk tvångsvård.

Vi har tidigare också redogjort för 20 a § polislagen som ger en polisman rätt att under närmare angivna förutsättningar genomgå ett fordon eller en båt i syfte att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Bestämmelsen i 20 § första stycket polislagen skulle i enstaka fall kunna tänkas bli tillämplig i gränsnära områden exempelvis om det föreligger ett beslut om omhändertagande av pass enligt passlagen.²⁰ Detta torde dock i regel inte vara fallet vid de inre utlänningskontroller som vi diskuterar här.

Mot denna bakgrund bör en rätt att genomgå transportmedel införas i den nya lagen.

¹⁹ Se bl.a. SOU 1995:47 Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen s. 467 f., där frågan diskuteras; se även JO 2005/06 s. 163, jfr JO 2001/02 s. 113.

²⁰ Se 18 § passlagen (1978:302) angående möjligheterna att omhänderta pass enligt den lagen.

Flödet i de gränsnära områdena består till stor del av trafik i olika typer av transportmedel; bilar, bussar, båtar, tåg osv. Rätten att eftersöka handlingar bör därför inte begränsas till att gälla endast fordon. Med transportmedel avses här därför sådana fordon som avses i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och tillhörande efterfordon eller släpfordon, men också andra transportmedel som tåg, båt, fartyg och flygplan. I samband med att transportmedlet genomsöks får även väskor, lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja handlingar och som fraktas i transportmedlet undersökas. Särskilda proportionalitetshänsyn kan göra sig gällande när genomsökningen avser t.ex. en sovvagnskupé, fartygshytt eller husvagn. Omständigheter som vid vilken tid och på vilken plats åtgärden vidtas har då betydelse. Hur ingripande åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelsen styrs alltså i detta hänseende ytterst av proportionalitetsprincipen.²¹ Exempelvis kan, enligt vår bedömning, en genomsökning av utrymmen av ovan nämnda slag nattetid anses utgöra ett större intrång än vid andra tider på dygnet. På samma sätt kan det krävas andra överväganden inför att åtgärder vidtas mot en för längre tid parkerad husbil eller husvagn än om åtgärden vidtas i samband med att fordonet stoppas under färd.

Se avsnitt 19.4.9 angående rätten att vid behov stoppa ett transportmedel.

Sammantagen slutsats

Vi ansluter oss i denna del alltså till de överväganden som Återvändandeutredningen redovisat. Det bör enligt utredningens mening således införas en möjlighet att kroppsvisitera en person i samband med en inre utlänningskontroll i gränsnära områden. Detta ska kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsidentitet och rätt till vistelse i Sverige.

Rätten att eftersöka handlingar bör också omfatta en rätt att under samma förutsättningar och för samma ändamål genomsöka transportmedel.

Vi vill redan här särskilt framhålla att den här föreslagna rätten till utökade kontroller och utvidgade befogenheter inte ger någon rätt

²¹ Jfr 28 kap. 2 a § rättegångsbalken och prop. 1990/91:129 s. 15 f. samt 20 a § polislagen och prop. 2005/06:113 s. 25.

att genomföra husrannsakan i några andra utrymmen än i transportmedel (se vidare i avsnitt 19.4.11).

19.4.7 Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, ska få ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om det inte fortfarande råder en oklarhet om identiteten. Om utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det ska handlingarna också återlämnas.

Skälen för förslaget

Ett syfte med den av utredningen föreslagna utvidgade möjligheten till kontroll av vistelserätt är att bidra till att upprätthålla efterlevnaden av utlänningslagens regler, men också att förbättra förutsättningarna för kontroll över vilka som befinner sig i landet.

Det har framgått att en central del i utlänningsärenden är att fastställa utlänningens identitet. Detta är av betydelse både för att ett eventuellt beslut om avvisning ska kunna fattas på ett så korrekt underlag som möjligt, men också för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Av dessa skäl kan det vara av stor betydelse i dessa ärenden att utlänningens pass och andra identitetshandlingar kan omhändertas i ett tidigt skede.

Polismyndigheten och Kustbevakningen har i samband med inre utlänningskontroller ingen allmän rätt att omhänderta identitetshandlingar. När myndigheterna vid en sådan kontroll anträffar en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, händer det i en del av fallen att denne ansöker om uppehållstillstånd. Polismyndigheten eller Migrationsverket, dock inte Kustbevakningen, får då omhänderta

utlänningens pass eller andra identitetshandlingar med stöd av 9 kap. 4 § utlänningslagen i väntan på att han eller hon får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd, har myndigheterna dock i dagsläget inte möjlighet att ta hand om dennes pass eller andra identitetshandlingar förrän det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut (jfr 9 kap. 5 § utlänningslagen).

För att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas behöver utlänningens identitet vara klarlagd. Detta innebär i regel att personen ska kunna identifieras genom identitetshandlingar.

Återvändandeutredningen anförde följande angående identitetshandlingar i sitt betänkande.²²

Det förekommer dock att sådana handlingar försvinner, innan det finns ett avlägsnandebeslut som kan verkställas, och att det på goda grunder kan antas att utlänningen själv förstört eller avhänt sig handlingen. Detta medför regelmässigt en fördröjning av verkställigheten, ibland under avsevärd tid, och stora kostnader för staten. Att få fram nya resehandlingar kräver i regel stora arbetsinsatser. Om nya handlingar inte kan anskaffas, behövs det ofta en eskorterad resa för att verkställa ett avlägsnandebeslut och förhandlingar med mottagarlandet för att detta ska ta emot utlänningen. I vissa fall kan verkställigheten helt omöjliggöras.

Att det förhåller sig på det beskrivna sättet har också bekräftats av Polismyndigheten i denna utredning. Polismyndigheten har vidare framhållit att möjligheten att omhänderta handlingar skulle kunna minska behovet av att ta personer i förvar under den tid då frågan om vistelserätten utreds. Om myndigheterna hade rätt att omhänderta identitetshandlingar skulle sannolikt ett beslut om förvar i flera fall kunna undvikas, bl.a. eftersom dessa handlingar ofta är av stor vikt för den enskilde och behovet av att återfå dessa utgör ett starkt incitament att inte undandra sig vidare utredning.

I syfte att effektivisera de inre utlänningskontroller som framöver ska kunna ske i gränsnära områden är vår uppfattning att Återvändandeutredningens förslag även i denna del bör föras fram igen. På motsvarande sätt och på skäl som angetts i fråga om rätten att eftersöka handlingar bör förslaget vara begränsat till att gälla endast i vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden. Vi ansluter oss i övrigt i denna del huvudsakligen till de överväganden som Återvändandeutredningen redovisat.

²² SOU 2017:93 s. 124.

Polismyndigheten och Kustbevakningen bör således i gränsnära områden få en möjlighet att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar även i samband med en inre utlänningskontroll, oavsett om den berörda personen ansöker om uppehållstillstånd eller inte. En sådan möjlighet bör ges när det vid kontrollen inte går att klarlägga att utlänningen har rätt att vistas i landet. Det kan vara när utlänningen vistas i landet utan uppehållstillstånd och det inte framkommer att han eller hon har rätt att vistas här på någon annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd (t.ex. på grund av en giltig visering eller uppehållsrätt), eller när frågan helt enkelt inte går att utreda. En sådan möjlighet bör också ges när det vid kontrollen råder oklarhet om utlänningens identitet.

Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i landet eller rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, bör handlingarna återlämnas till denne, om det inte fortfarande råder oklarhet kring identiteten. Så kan exempelvis vara fallet om olika uppgifter om identiteten finns i de uppgifter som finns tillgängliga för berörda myndigheter, exempelvis om uppehållstillståndet erhållits i en annan identitet än den som de omhändertagna handlingarna visar. Det ska alltså vara fråga om en sådan oklarhet rörande identiteten att frågan om vistelserätt fortsatt inte kan anses vara klarlagd.

I de fall användningen eller uppvisandet av falska eller oriktiga handlingar kan utgöra brott kan handlingarna alltid tas i beslag med stöd av rättegångsbalkens regler. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen i denna del är att fånga upp de situationer där brott inte kan misstänkas, t.ex. när de handlingar en person uppvisar inte utgör urkunder (exempelvis LMA-kort), men där oklarheter finns rörande identiteten och detta påverkar frågan om vistelserätten. Handlingar bör då kunna omhändertas i avvaktan på att frågan om vistelserätten omprövas. En sådan möjlighet kan också medföra att antalet stulna och förkomna äkta handlingar som är i omlopp minskar.

Passet och eventuella andra identitetshandlingar bör också återlämnas, om utlänningen i samband med kontrollen ansökt om uppehållstillstånd och senare får sådant tillstånd, eller om utlänningen avser att lämna landet och det finns fog för att godta hans eller hennes påstående om detta. Att hindra utlänningens utresa genom att inte återställa handlingarna skulle stå i strid med internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Om det är tveksamt om personen

verkligen tänker resa ut, bör dock passet återlämnas först i direkt samband med utresan.²³

Det bör ankomma på den myndighet som har hand om handlingarna att i det enskilda fallet avgöra hur återställandet ska ske, så att syftet med bestämmelsen inte förfelas.²⁴

Kustbevakningen har upplyst att man brukar överlämna ärendet till Polismyndigheten i de fall man vid en inre utlänningskontroll inte kan konstatera att utlänningen har rätt att vistas i landet. Rutinen i dessa fall är att Polismyndigheten kontaktas och kommer till platsen och tar över handläggningen. Kustbevakningen handlägger alltså inte själva den fortsatta utredningen om vistelserätten. Kustbevakningen har dock bedömt att det kan finnas situationer där myndigheten kan ha behov av att tillfälligt kunna omhänderta identitetshandlingar, även om dessa fall förväntas bli få. Behovet kan uppstå i avvaktan på att Polismyndigheten ska komma till platsen, eller i enstaka fall då Polismyndigheten inte omedelbart kan ta över ärendet.

En kustbevakningstjänsteman har i dag endast befogenhet att omhänderta pass i de fall ett pass som ska omhändertas enligt 17 § passlagen (1978:302) påträffas. En kustbevakningstjänsteman får i ett sådant läge ta hand om passet och låta överlämna det till behörig myndighet.

På samma sätt som ett omhändertagande av pass enligt passlagen kommer ett omhändertagande av handlingar enligt den nya lagen för Kustbevakningens räkning i praktiken att bli en tillfällig åtgärd. Kustbevakningen bör i förekommande fall skyndsamt överlämna ärendet, och därmed de eventuella handlingar som omhändertagits, till Polismyndigheten. Beslutet om omhändertagande måste dock ankomma på den kustbevakningstjänsteman som utför den inre utlänningskontrollen. Detta eftersom omhändertagandet enligt den nya lagen grundar sig på bedömningen att frågan vistelserätt inte kan klarläggas eller att det råder oklarhet om den kontrollerade personens identitet. På det sättet skiljer sig regleringen från den om omhändertagande av pass för annans räkning som nämnts ovan.

Principen vid omhändertagande bör vara att handlingarna förvaras hos den myndighet hos vilken utlänningens ärende ligger. Skulle han eller hon ansöka om uppehållstillstånd vid ett senare tillfälle och ärendet därför överlämnas till Migrationsverket, bör handlingarna alltså

²³ Jfr prop. 1985/86:133 om ändring i utlänningslagen (1980:376) s. 17.

²⁴ Jfr a. prop. s. 26.

följa med ärendet till verket. Vilken myndighet som vid varje tidpunkt ska förvara handlingarna bör kunna regleras i förordning. Utredningen lämnar inga förslag i den delen.

En effekt som ett omhändertagande av identitetshandlingar får för den enskilde är att denne därefter kan få svårt att identifiera sig i andra sammanhang. Det bör därför övervägas om det bör finnas bestämmelser om att utlänningen ska tillställas någon annan handling, utöver ett skriftligt beslut om omhändertagande av handlingarna, t.ex. en vidimerad kopia av den omhändertagna pass- eller identitetshandlingen. Sådana bestämmelser kan också beslutas i förordning.

Föreslagna åtgärder kan förväntas underlätta verkställigheten av avlägsnandebeslut genom att minska antalet fall då nya identitets- och resehandlingar måste införskaffas. Detta torde medföra såväl kortare handläggningstider för verkställighetsärenden som betydande kostnadsbesparingar.

19.4.8 Genomsökande av transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll

Utredningens förslag: Det ska i den nya lagen införas en bestämmelse som ger en polisman eller en kustbevakningstjänsteman rätt att, i den utsträckning det är nödvändigt, genomsöka transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

Skälen för förslagen

Den nya bestämmelsen om utvidgade möjligheter att vidta inre utlänningskontroller i gränsnära områden är avsedd att kunna tillämpas i ett något vidare syfte än de kontroller som i dag sker med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Den nya bestämmelsen möjliggör selektiva kontroller som i ett bredare perspektiv ska förebygga och förhindra att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Det kan således bli aktuellt att vidta kontroller i fordon (exempelvis lastbilar), båtar, på tåg eller i busstrafiken vid särskilda tidpunkter då det bedömts föreligga en förhöjd risk för förekomsten av sådan olovlig vistelse. Det kan i vissa fall också vara så att tillgänglig information ger skäl att misstänka att personer vid en viss tidpunkt

och viss plats reser in utan tillstånd exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar eller andra transportmedel.

Utredningen förutser alltså att det i samband med sådana kontroller kan förekomma att personer som skulle kunna bli föremål för kontroll kan försöka hålla sig undan genom att gömma eller uppehålla sig i stängda utrymmen på sådana transportmedel som nämnts ovan. En rätt att genomsöka transportmedel bör därför föreligga, inte bara i syfte att eftersöka identitetshandlingar, utan även i syfte att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll (jfr 9 kap. 2 § första stycket utlänningslagen om sådan undersökning i samband med inresekontrollen). Om en sådan här möjlighet inte införts skulle det i sådana situationer bli lätt att undgå kontroll om bara föraren av transportmedlet kunde visa sin rätt till vistelse.

Det kan också förväntas uppstå situationer där tillgänglig information ger skäl att misstänka att en viss person som inte har rätt att uppehålla sig i landet, t.ex. en person som är efterlyst för verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, transporteras i ett visst fordon i ett gränsnära område. Det finns då grund för kontroll med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Fordonet bör då få stoppas och också genomsökas för att eftersöka personen.

Det ska alltså inte i något fall gå att undgå kontroll genom att helt enkelt hålla sig undan i ett otillgängligt utrymme i ett transportmedel eller vägra kliva ur ett fordon. Polismän och kustbevakningstjänstemän bör därför ges en rätt att i samband med kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen genomsöka transportmedel i syfte att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

19.4.9 Stoppande av transportmedel

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att en polisman eller kustbevakningstjänsteman får stoppa ett fordon eller annat transportmedel för att genomföra en kontroll i ett gränsnära område eller för att kunna eftersöka personer som kan bli föremål för sådan kontroll.

Skälen för förslaget

Att en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen har rätt att stoppa en person som ska bli föremål för kontroll enligt den nya bestämmelsen är en naturlig följd av kontrollrätten. När det gäller att stoppa fordon eller andra transportmedel är denna rätt inte lika självklar.

Polisens rätt att stoppa fordon eller andra transportmedel regleras i dag i 22 § polislagen. Lagregleringen utgår huvudsakligen från vad som vid tidpunkten för införandet ansågs utgöra gällande rätt. Bestämmelser om polisens rätt att använda våld för att stoppa ett fordon eller annat transportmedel finns i 10 § 5 polislagen.

Av bestämmelsen i 22 § följer att en polisman får stoppa ett fordon eller annat transportmedel

1. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott,
2. om det av någon annan anledning behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att beröva honom friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,
3. om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet, eller
4. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet.

I lagstiftningsärendet framförde flera remissinstanser önskemål om en längre gående rätt för polisen att stoppa ett fordon. Några remissinstanser ansåg att polisen bör kunna stoppa ett fordon i spanings-syfte, dvs. redan innan det föreligger misstanke om ett konkret brott. Såväl utredningen som regeringen fann dock i det sammanhanget att det skulle föra för långt att medge tvångsmedel av detta slag på ett så tidigt stadium. För att bestämmelsen ska få tillämpas anges därför i förarbetena att det förutsätts att det finns en konkret brottsmisstanke. Polisen har inte heller med stöd av bestämmelsen möjlighet att stoppa fordon i den förebyggande verksamheten, t.ex. för trafik-

information.²⁵ Avsikten har varit att befogenheten att stoppa fordon ska vara uttömmande reglerad i bestämmelsen.²⁶

Vad särskilt gäller punkten 4 redogör lagens förarbeten inte för den närmare omfattningen av tillämpningsområdet. I författningskommentaren listas dock ett antal författningar där särskilda föreskrifter om kontroll av fordon- och förare finns. De exempel som ges är uteslutande föreskrifter på transportområdet.²⁷ I ljuset av detta och då bestämmelsen är begränsad till att avse kontroll av *fordon eller förare* (jämför punkten 2, som omfattar även andra som färdas i fordonet) eller *fordons last* kan det enligt utredningens uppfattning anses vara oklart i vilken utsträckning bestämmelsen ger stöd för polisman att stoppa fordon i annan kontrollverksamhet än vid trafikkontroller.

Såvitt vi kan bedöma utifrån lagens förarbeten innebär inte skrivningen *om det behövs* i bestämmelsen något krav på att behovet av att stoppa ett fordon ska vara kvalificerat i något avseende. Det tycks vara tillräckligt att förutsättningar för att med laga stöd ingripa mot någon i fordonet, eller utföra husrannsakan, föreligger.

Enligt våra förslag ska de utökade kontrollmöjligheterna även tillkomma Kustbevakningen och kustbevakningstjänstemän.

Kustbevakningen har vissa möjligheter att stoppa ett fartyg, fordon eller något annat transportmedel inom ramen för såväl den direkta som den indirekta brottsbekämpningen (se 3 kap. 16 § och 4 kap. 5 kustbevakningslagen, 2019:32).

Det finns däremot ingen mer allmän rätt för Kustbevakningen eller en kustbevakningstjänsteman att stoppa fordon i kontroll- och tillsynsverksamhet. Om det behövs för att genomföra en kontroll eller tillsyn får en kustbevakningstjänsteman dock preja, borda och, om det uppenbart behövs för att genomföra åtgärden, föra ett fartyg till svensk hamn (6 kap. 1 § kustbevakningslagen).

Någon rätt för en polisman att stoppa transportmedel i syfte att utföra kontroller enligt den föreslagna nya bestämmelsen följer således inte tydligt av gällande rätt och inte heller en kustbevakningstjänsteman har någon sådan rätt inom ramen för kontrollverksamheten i dag. Eftersom ett sådant stopp som vi här talar om medför en inskränkning i rörelsefriheten för alla som befinner sig i fordonet, oavsett om de i slutändan kontrolleras närmare eller inte, är utredningens

²⁵ Se prop. 1996/97:175 s. 58 ff.

²⁶ Berg, Polislagen (1984: 387) 22 §, Karnov 2021-01-01 (JUNO).

²⁷ Prop. 1996/97:175 s. 82.

uppfattning att rätten att stoppa fordon eller andra transportmedel i dessa fall bör ha ett tydligt stöd i lag. Rätten att stoppa transportmedel för att genomföra inre utlänningskontroller enligt den nya lagen bör därför regleras särskilt.

Bestämmelsen i 22 § polislagen är avsedd att utgöra en uttömmande reglering och kustbevakningslagen samlar allmänna bestämmelser om en kustbevakningstjänstemans medel för att genomföra en tjänsteåtgärd vid kontroll och tillsyn. Befogenheter i fråga om inre utlänningskontroller regleras dock i utlänningslagen.

Eftersom rätten att stoppa transportmedel här är knuten till den specifika regleringen av inre utlänningskontroller som gäller endast i gränsnära områden, och då regleringen ska gälla såväl för polismän som för kustbevakningstjänstemän, är det utredningens uppfattning att bestämmelsen bör placeras i den nya lagen.

19.4.10 Förhållandet till 9 kap. utlänningslagen

Utredningens förslag: Den nya lagen ska innehålla bestämmelser som kompletterar utlänningslagens reglering rörande kontroll av utlänningars vistelserätt. Lagen ska därför innehålla en särskild bestämmelse som upplyser om att en utlänning som vistas i Sverige enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen är skyldig att på begäran av en polisman eller kustbevakningstjänsteman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, samt anger att vid en kontroll enligt nämnda bestämmelser, som utförs i ett gränsnära område, gäller den nya lagens bestämmelser om kontroll av vistelserätt utöver vad som i övrigt föreskrivs om sådana kontroller i utlänningslagen.

Skälen för förslaget

Utredningen har haft som utgångspunkt att skapa ett regelverk som ska gälla uteslutande i gränsnära områden, så som dessa områden anges och avgränsas i den nya lagen. Utredningens uppdrag är också begränsat till att gälla förhållanden i sådana områden. Bestämmelsen i 9 kap.

9 § utlänningslagen är tillämplig i hela landet och vi har därför inte gjort någon allmän översyn av bestämmelsen.

Vår avsikt har också varit att inte på något sätt påverka vad som gäller för inre utlänningskontroller utanför de gränsnära områdena. Att ändra lydelsen av 9 kap. 9 § har mot denna bakgrund inte varit aktuellt. Vidare har vi ansett att det mest ändamålsenliga är att alla bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som ska gälla i det gränsnära området så långt som möjligt framgår av den nya lagen. Att utvidga möjligheterna till och utöka befogenheterna vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden genom ett tillägg i utlänningslagen har därför inte heller framstått som den bästa lösningen.

Vår bedömning är i stället att nya bestämmelser om kontroll av vistelserätt bör införas i den nya lagen om gränsnära områden.

De nya bestämmelserna som vi föreslår ovan är avsedda att komplettera bestämmelserna om inre utlänningskontroller i 9 kap. utlänningslagen.

Inre utlänningskontroller ska kunna utföras i gränsnära områden såväl med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket, i den omfattning som redan i dag kan ske där liksom i övriga landet, som med stöd av den nya bestämmelsen som alltså anger en ny grund för kontroll.

Att de nya bestämmelserna ska gälla utöver utlänningslagen innebär att det som föreskrivs om inre utlänningskontroller i 9 kap. utlänningslagen i övrigt kommer att gälla även för sådana kontroller som utförs med stöd av den nya lagen.

Således ska bestämmelserna i 9 kap. 8 §, 8 b § och 8 f § rörande rätten att i samband med en inre utlänningskontroll ta fotografi och fingeravtryck i syfte att klarlägga identitet och rätt till vistelse, kontrollera uppehållstillståndskort samt att göra sökningar i Schengens informationssystem i syfte att identifiera utlännen gälla. Även bestämmelsen i 9 kap. 11 § om skyldighet att stanna kvar för utredning kommer att gälla.

Även om de nedan föreslagna bestämmelserna om utvidgade förutsättningar för inre utlänningskontroll kan medföra att fler kontroller kan komma att utföras vill utredningen i detta sammanhang framhålla att de i lag angivna förutsättningarna för tagande av fingeravtryck och fotografi alltid måste vara uppfyllda för att sådana åtgärder ska bli aktuella. De nya kontrollmöjligheterna innebär därmed inte att kontroll av biometriska uppgifter möjliggörs i någon situation som inte förutsetts av lagstiftaren. Fotografier och fingeravtryck har av

regeringen bedömts vara ett viktigt verktyg för att fastställa en persons identitet och om personen har rätt att vistas i landet eller inte.²⁸ Utredningen ser inte att det finns skäl att behandla kontroller enligt den nya bestämmelsen på något annat sätt än övriga inre utlänningskontroller i detta sammanhang.

Vårt förslag innebär vidare att de utökade befogenheter som vi föreslår kommer att gälla både vid de kontroller som sker med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket i *gränsnära områden* och med stöd av den nya bestämmelsen. Även i dessa delar kompletterar lagens bestämmelser således 9 kap. utlänningslagen.

Här kan också framhållas att de kontroller som utförs med stöd av den nya lagen också utgör kontroller enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen, varför sådana myndighetsföreskrifter som kompletterar 9 kap. utlänningslagen kommer att vara tillämpliga även beträffande sådana kontroller. I dag finns sådana föreskrifter i Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4).

19.4.11 Särskilt om integritetsfrågor m.m.

Som vi konstaterat i tidigare avsnitt är en utgångspunkt för utredningens överväganden att inskränkningar som sker i enskildas rörelsefrihet, kroppsliga integritet eller privatliv i gränsnära områden allmänt får anses vara mindre kännbara ur integritetssynpunkt än om de skulle ske på andra platser inom landet. Sådana områden har i sammanhanget en speciell karaktär i det avseendet att personer som befinner sig där i samband med resa redan i dag kan bli föremål för olika former av kontroller och övervakning. Det är också så att den som befinner sig i området allmänt sett är medveten om att kontroller kan komma att ske.

En viktig aspekt är vidare att ett gränsnära område, så som det definieras enligt förslaget, är en avgränsad geografisk yta där behovet av effektiva åtgärder framstår som särskilt framträdande och där effekten av polisiär verksamhet också kan förväntas vara särskilt stor.

Vad som nu sagts innebär dock inte att integritetsaspekter inte behöver beaktas i dessa områden och inte heller att integritetsskäl inte

²⁸ Se prop. 2020/21:159 Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten s. 14.

kan anföras mot de förslag som utredningen föreslår. Här finns därför skäl att framhålla följande.

I 1 kap. 8 § utlänningslagen anges att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Vidare är det så att de allmänna principerna för polisingripanden som finns angivna i 8 § polislagen även gäller när inre utlänningskontroller utförs (behovs- och proportionalitetsprinciperna). Av detta följer att en kontroll alltid ska genomföras med minsta möjliga intrång i utlännings frihet och integritet samt att de olägenheter som ingripandet kan medföra för den kontrollerade inte får stå i missförhållande till syftet med kontrollen. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4) anges vidare att när en utlänning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas med humanitet och värdighet. Dessa viktiga utgångspunkterna ska självklart gälla även vid kontroller enligt de nya bestämmelser som vi föreslår.

Som tidigare anförts kan det under en kontroll visa sig att den kontrollerade är svensk medborgare eller annars har rätt att vistas här. Så är fallet redan i dag när det gäller åtgärder som kan vidtas vid en inre utlänningskontroll, t.ex. vid tagande av fotografi och fingeravtryck (9 kap. 8 § utlänningslagen) eller när en person hålls kvar för utredningen (9 kap. 11 § utlänningslagen).²⁹ En följd av förslaget om att utvidga möjligheterna till kontroll kan sannolikt bli att fler personer kommer att kontrolleras som vid kontrollen visar sig ha rätt att vistas i landet.

De möjligheter som föreslås för myndigheterna att vid en inre utlänningskontroll få eftersöka pass och andra identitetshandlingar utgör vidare en begränsning i envars grundlagsskyddade rätt till skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan. Ändamålet med kontrollerna och de tvångsåtgärder som föreslås är att effektivisera kontrollen av utlänningsars vistelserätt, bidra till snabbare och effektivare verkställighet av beslut om avvisning och utvisning och genom detta också att bidra till bekämpningen av den gränsöverskridande brottsligheten och upprätthållandet av den inre säkerheten i landet. Att för dessa ändamål tillåta inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter måste anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § regeringsformen).

²⁹ För ett längre resonemang om detta förhållande, se a. prop. s. 15 f.

Kontrollerna bör givetvis utföras med fullt beaktande av de principer och hänsyn som nämnts ovan oberoende av om den kontrollerade visar sig ha rätt att vistas här eller inte. Det kan dock framhållas att om det vid en kontroll visar sig att det var riktigt att den kontrollerade saknade rätt att vistas här måste kontrollen anses vara befogad utifrån ett integritetshänseende.

I de fall den kontrollerade visar sig ha rätt till vistelse kan integritetsinskränkningen dock vara mer beaktansvärd. Eftersom de utvidgade möjligheterna endast ska gälla i gränsnära områden är emellertid vår bedömning att flertalet berörda antagligen kommer att finna sig i att bli utsatta för denna kontroll på samma sätt som vid andra kontroller, t.ex. gränskontroller och tullkontroller, förutsatt att den som genomför kontrollen har förklarat klart och tydligt varför den görs och förfarandet kan genomföras snabbt och ändamålsenligt.

Som också Återvändandeutredningen anförde torde det i allmänhet för en person som är svensk medborgare eller som har uppehållstillstånd här inte vara svårt att visa vem man är och att visa att man har rätt att vistas i landet. Flertalet svenska medborgare bär sannolikt med sig någon form av handling som styrker identiteten eller kan lämna sådana uppgifter att eventuella tveksamheter om medborgarskapet snabbt kan undanröjas, t.ex. genom sökning i passregistret.

Enligt vad som framgår av Återvändandeutredningens betänkande uppmanar Migrationsverket vidare personer med uppehållstillstånd att alltid ha med sig sitt uppehållstillståndskort. Kontrollen bör i dessa fall kunna avbrytas utan dröjsmål och utan något mera påtagligt integritetsintrång uppkommer för den berörda personen. Det torde i regel i dessa fall inte heller uppstå något behov av att kroppsvisitera personen eller att kontrollera dennes väskor m.m.

I detta sammanhang kan det också lyftas fram att Polismyndigheten har utvecklat en applikation som ger ett teknik- och metodstöd för den personal som ska utföra de inre utlänningskontrollerna. Applikationen är en vägledning som bl.a. ska hjälpa till med vilka registerslagningar som bör göras. Användningen av applikationen kan förväntas bidra till att en kontroll inte blir mer ingående än vad som krävs.

Det kan här också anmärkas att flera länder inom Schengen har infört en särreglering vad gäller personkontroller i gränsnära områden. Det är vidare inte ovanligt i andra länder, även i Europa, att det förutsätts att alla alltid kan identifiera sig och styrka sin rätt att vistas i landet. Något sådant krav finns visserligen inte i Sverige, men

omständigheten att det förhåller sig så visar att sådana kontroller kan anses vara godtagbara och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

De gränsnära områden som den nya lagen blir tillämplig i är av delvis olika karaktär. En del av platserna är sådana till sin natur att de är mindre integritetskänsliga, t.ex. gränsövergångar som utgörs av en vägförbindelse. På sådana platser kan det i vissa fall helt saknas bebyggelse. Andra platser däremot är av mer blandad karaktär. På t.ex. en större internationell flygplats kan det finnas ytor som är avsedda för rekreation, t.ex. restauranger, eller till och med boende i form av hotell. Det är därför av intresse att i detta sammanhang påpeka att den här föreslagna rätten till utökade kontroller och utvidgade befogenheter inte ger någon rätt att genomföra husrannsakan i några andra utrymmen än i transportmedel (se avsnitt 19.4.6).

Vid varje ingripande enligt lagen måste de allmänna principerna om behov och proportionalitet beaktas och kontroller ska genomföras med minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet. Detta hindrar inte att kontroller utförs i allmänt tillgängliga ytor i gränsnära områden, exempelvis vid s.k. innetorg på vissa stations- och flygplatsområden. Någon rätt att bereda sig tillträde till stängda utrymmen såsom hotellrum och liknande följer dock inte av lagen. För att bereda sig tillträde till sådana utrymmen eller till t.ex. butiker och restaurangers krävs ett särskilt beslut om husrannsakan med stöd i annan lag.

Sammantaget förväntas således de förslag vi lämnar avseende de inre utlänningskontrollerna kunna påverka enskilda människors integritet och fri- och rättigheter negativt i någon utsträckning. Med beaktande av de ändamål och syften som kontrollerna har bedömer utredningen dock ändå att kontroller enligt de nya reglerna i detta avseende måste anses som proportionerliga och berättigade.

Vad särskilt gäller frågan om risken för att de nya bestämmelserna skulle komma att tillämpas på ett diskriminerande sätt kan följande anföras.

Regeringsformen skyddar såväl svenska medborgare som utlänningar mot lagar eller andra föreskrifter som innebär att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 12 §). Förbudet hindrar inte att det finns särskilda regler om kontroll som tar sikte enbart på andra än svenska medborgare. Däremot skulle en

kontrollverksamhet där urvalet av personer som kontrollerades skulle göras enbart baserat på utseende vara diskriminerande och olaglig.

När förslag som syftar till att öka möjligheten att utföra inre utlänningskontroller på basis av bl.a. riskprofiler tidigare framförts har det mötts av kritik från Lagrådet som befarat att regleringen i praktiken skulle komma att strida mot diskrimineringsförbudet (se avsnitt 19.2.3).

Den utgångspunkt som gäller för inre utlänningskontroller redan i dag – att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning till att inleda en inre utlänningskontroll – är avsedd att gälla även för den nya formen av kontroller i gränsnära områden.

En förutsättning för de nya kontrollerna är vidare att urvalet ska göras på grundval av faktiska omständigheter som ger skäl att anta en typiserad risk för olovlig vistelse. Det kan bli fråga om kontroller som görs utifrån en riskprofil eller av en transport som i sammanhanget bedömts som en risktransport. Helt slumpmässiga kontroller kommer således inte att vara tillåtna. Kontroller kan inte heller genomföras systematiskt. Det krävs alltså att åtgärden grundas på viss information och inte endast på allmänna antaganden eller spekulationer. Den av oss föreslagna utvidgningen av kontrollmöjligheten ställer enligt vår bedömning ett något högre krav avseende grunden för kontroll än den tidigare föreslagna ändringen av 9 kap. 9 § tredje stycket till ”annars framstår som befogat att kontrollera honom”. Bestämmelserna är formellt sett inte utformade i strid med diskrimineringsförbudet. De i lag angivna förutsättningarna medför också att kontroller inte kan utföras rutinmässigt och begränsar enligt vår bedömning väsentligt risken för en i praktiken diskriminerande tillämpning. Det är dock av största vikt att myndigheterna sätter upp tydliga riktlinjer för hur den nya formen av selektiva kontroller ska genomföras för att säkerställa att kontrollerna inte utförs på ett diskriminerande sätt.

Att kontroller i större utsträckning kommer att drabba utländska medborgare är en naturlig följd av kontrollverksamheten då den just syftar till att kontrollera utlänningars rätt till vistelse i landet. Att även svenska medborgare med utländsk eller annan etnisk bakgrund också riskerar att bli föremål för kontroll i större utsträckning än andra är dock också en ofrånkomlig följd av denna typ av kontrollverksamhet.

Sammantaget är vår bedömning att de förslag som lämnas här är utformade på ett sådant sätt att risken för en diskriminerande tillämpning är i möjligaste mån minimerad.

20 Överväganden rörande åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

20.1 Vårt uppdrag

Bestämmelser om tvångsmedel finns på flera håll i lagstiftningen. Inom ramen för en förundersökning får tvångsmedel användas för att begångna brott ska kunna utredas och lagföras. Regleringen om sådana tvångsmedel finns i rättegångsbalken. Bestämmelser om brottsbekämpning utanför förundersökningar finns huvudsakligen i polislagen (1984:387). Enligt bestämmelserna där får vissa tvångsmedel i begränsad utsträckning användas i brottsförebyggande syfte. Bestämmelser om tvångsmedel finns också i viss speciallagstiftning.

En del i utredningens uppdrag är att ta ställning till om det bör göras ändringar i regelsystemet för att effektivisera bekämpningen av brott i gränsnära områden. I direktiven lyfts särskilt fram att utredaren ska ta ställning till om det, som i vissa andra Schengenstater, bör införas särskilda regler för bekämpningen av brott i gränsnära områden. Det kan enligt direktiven t.ex. handla om att det i gränsnära områden eller på vissa platser i sådana områden ska gälla särskilda förutsättningar 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 integritetsintrång 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 förtäckt gränskontroll. Påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet ska vara så liten som möjligt.

Utredningens överväganden i frågor som rör kontroll av vistelse- rätt har redovisats i avsnitt 19. I följande avsnitt behandlar vi frågor om övriga ingripanden. Inledningsvis redogör vi något närmare för rättsläget i dag. Därefter redovisar vi de behov av författningsändringar som i denna del framkommit genom vår kartläggning och därefter för våra överväganden och ställningstaganden.

20.2 Tvångsmedel utanför förundersökningen

20.2.1 Tvångsmedel för brottsförebyggande syften är ovanligt

Bestämmelserna om användningen av tvångsmedel inom ramen för förundersökningen har beskrivits kort i avsnitt 5. En grundläggande förutsättning för att en förundersökning ska få inledas är att det finns *anledning att anta* att ett brott har förövats. Det ska vara fråga om ett konkret brott och det räcker alltså inte med en misstanke om att någon ägnar sig åt brottslig verksamhet, t.ex. narkotikasmuggling eller organiserad tillgreppsbrottlighet. Om det inte finns anledning att anta att ett konkret brott har förövats finns det inte grund för att inleda en förundersökning och således ingen möjlighet att använda rättegångsbalkens regler om tvångsmedel.

Inom ramen för den brottsbekämpande verksamhet som bedrivs utanför förundersökningar gäller i stället de bestämmelser om tvångsmedel som finns i främst polislagen. Bestämmelserna har redovisats i avsnitt 6. I denna lagstiftning ges befogenheterna för andra ändamål än brottsutredning och lagföring, exempelvis underrättelseverksamhet eller polisens förebyggande och skyddande verksamhet. Möjligheterna att med stöd av polislagen använda tvångsmedel i brottsbekämpande syfte i mer vid mening är dock begränsade. Som framgått finns ingen allmän rätt för polisen att använda sig av tvångsmedel i syfte att bedriva brottsspaning.

Det kan konstateras att bl.a. bestämmelserna om tvångsmedel i 19 § andra stycket (kroppsvsitation) och 20 a § (husrannsakan i fordon eller båtar) polislagen har ett uttalat brottsförebyggande syfte och inte kräver en konkret misstanke om brott. Enligt bestämmelserna får tvångsmedlen användas i vissa situationer för att söka efter vapen och andra farliga föremål i syfte att förebygga våldsbrott. Bestämmelserna har redan därigenom ett begränsat tillämpningsområde och tar sikte på annan typ av brottlighet än gränsöverskridande brottlighet.

Även 23 § polislagen ger vissa befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten. Bestämmelsen förutsätter dock en konkret, på visst sätt kvalificerad, risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom och kan inte tillämpas i allmänt förebyggande syfte.

I gränskontrollverksamheten finns i dag en möjlighet att genom söka fordon i samband med inresekontroll (se 9 kap. 2 § utlänningslagen, 2005:716). Bestämmelsen ger rätt att vidta en kontroll i allmänt brottsspaningssyfte, dock endast i syfte att förhindra olovligt inresande. Det är inte avsett att polisen vid inresekontrollen rutinmässigt ska undersöka fordon. Enligt uttalanden i lagens förarbeten förutsätts det normalt att det finns en rimlig anledning till detta. Som exempel anges att polisen har fått skäl att misstänka, att utlänningar vid en viss tidpunkt och ett visst gränssnitt försöker att olovligt ta sig in, exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar.¹

Bestämmelser om tvångsmedel utanför förundersökning är i övrigt relativt ovanliga men förekommer. Bestämmelser om tvångsmedel kan som nämnts också finnas i viss speciallagstiftning; exempelvis finns sådana i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, utlänningslagen (2005:716), fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611). I flera av dessa fall är bestämmelserna avsedda att användas för andra ändamål än brottsutredningen och lagföring och användningen förutsätter inte misstanke om brott.

Vidare har det för vissa typer av särskilt allvarlig brottslighet ansetts finnas behov av tvångsmedel av straffprocessuellt slag även utan att det föreligger en misstanke om ett konkret brott. Sådana befogenheter har då reglerats i särskild lag. Det är i dessa lagar främst fråga om befogenheter att använda hemliga tvångsmedel.

20.2.2 Tvångsmedel utanför förundersökning medför särskilda problem

Tydlig reglering krävs

Redan i polislagens förarbeten framhölls att en utgångspunkt vid ingripanden i den brottsförebyggande eller skyddande verksamheten måste vara att polisen ska följa samma principer som gäller för polis-

¹ Prop. 1981/82:146 s. 67.

verksamheten i allmänhet. De grundläggande förutsättningarna om minsta möjliga ingrepp och om proportionalitet bör alltså gälla. Vidare måste ett ingrepp till sin beskaffenhet, styrka, omfattning och varaktighet stå i rimligt förhållande till den fara som hotar eller föreligger och som ingreppet ska riktas mot.² Samma utgångspunkter är aktuella än i dag och bör beaktas vid överväganden rörande utökade befogenheter. Att de gäller vid tillämpningen av polislagen följer främst av de i 8 § polislagen lagfästa behovs- och proportionalitetsprinciperna.

I departementspromemorian En utökad möjlighet att söka efter vapen och andra farliga föremål (Ds 2020:23) redogörs för de särskilda utmaningar som föreligger när tvångsmedel övervägs i situationer utanför förundersökning (se särskilt avsnitt 8.5 i nämnd promemoria). Där lyfts det fram att såväl den brottsförebyggande verksamheten som underrättelseverksamheten till största delen är oreglerad, vilket medför att det inte på samma sätt som gäller för förundersökningar finns någon tydlig rättslig ram och inte heller någon struktur för vem som får fatta olika typer av beslut. Det saknas också rättssäkerhetsgarantier i form av bestämmelser om rätt till insyn eller rätt till överprövning av beslut.

Det framhålls i promemorian att oavsett i vilken lagstiftning eller i vilket rättsligt sammanhang som det ska införas bestämmelser som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, som exempelvis bestämmelser om husrannsakan, ställs det samma rättssäkerhetskrav. Kraven är således lika stora på bestämmelser som polisen ska tillämpa i sin brottsförebyggande verksamhet som under förundersökningar. Det innebär att samma krav på att det ska vara förutsebart när och hur bestämmelserna kan komma att användas. Samtidigt är den enda egentliga kontrollmekanism som finns när det gäller polisiära metoder den interna kontrollen inom Polismyndigheten och den externa tillsyn som JO och JK utövar. Det är därför extra viktigt hur bestämmelserna utformas. Vi gör ingen annan bedömning gällande dessa utgångspunkter för lagstiftning på det här området.

Förutsättningarna för tvångsmedlen måste anges

Kraven på en tydlig och förutsebar reglering av tvångsmedel förutsätter att regleringen knyter an till någon omständighet som kan preciseras. I gällande rätt sker detta på olika sätt. I vissa fall knyter för-

² Prop. 1983/84:111 s. 133.

utsättningarna an till en viss person, t.ex. någon som är misstänkt för brott. Tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken är i stor utsträckning uppbyggd på det sättet.

Tvångsmedel utanför rättegångsbalken kan i vissa fall knytas till en viss person som inte är misstänkt för brott men som kan preciseras på något annat sätt. Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll är ett exempel på det. Där knyts tvångsmedelsanvändningen till dels att utlänningsen är utvisad men att utvisningen inte får verkställas, dels att utlänningsen kan befaras begå eller medverka till terroristbrott. Enligt den s.k. preventivlagen (lagen, 2007:979, om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) ska det finnas påtaglig risk för att en person kommer att begå mycket allvarliga brott. Personen i fråga behöver inte vara identifierad men det måste finnas omständigheter som tydligt pekar på risken.

Vissa tvångsmedelsregler i polislagen är på ett likartat sätt knutna till en viss person. Det gäller t.ex. bestämmelsen om kroppsvisitation i 19 § (den som frihetsberövas) och bestämmelserna om husrannsakan i 20 § (den som med laga stöd ska omhändertas respektive den som har avvikit från bl.a. fängelsestraff eller psykiatrisk tvångsvård) och 21 § (den som avlidit, är medvetlös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp). Genom knytningen till viss person begränsas tillämpningsområdet samtidigt som tillämpningen blir förutsebar.

En annan möjlighet kan vara att knyta tvångsmedlet till en viss händelse eller situation av kvalificerat slag, t.ex. att knyta tvångsmedelsanvändningen till behovet av att kunna omhänderta och förverka farliga föremål som riskerar att komma till brottslig användning. Möjligheten att med stöd av 20 a § polislagen genomsöka fordon och båtar är exempel på det. Ett annat exempel är 23 § polislagen. Om det av särskilda skäl finns risk att något brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas på en viss plats får en polisman, i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot det, dels bereda sig tillträde till platser som annars är skyddade mot husrannsakan, dels stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till sådana platser eller vidta vissa andra åtgärder. Bestämmelsen tillämpas bl.a. vid bombhot.

Tvångsmedelsregler som på det sättet knyts till situationer där det finns särskilda hot mot allmänheten eller enskilda personer blir med nödvändighet kasuistiska, för att tillämpningsområdet ska kunna be-

gränsas på det sätt som regeringsformen och Europakonventionen förutsätter.

I sammanhanget kan också åter nämnas möjligheten att, enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen, i samband med inresekontroll undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i EU:s gränskodex.

20.3 Tidigare reformförslag

Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen (Ds 1999:31)

I anledning av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet vidtogs ett antal lagstiftningsåtgärder för att anpassa det nationella regelverket till de åtaganden och andra följder som samarbetet medförde. I ett sådant lagstiftningsärende diskuterades frågan om möjligheten att i samband med inresa till Sverige via en yttre gräns utföra kroppsvisitation och husrannsakan i brottsförebyggande syfte.

I departementspromemorian Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen (Ds 1999:31) presenterades således ett förslag av innebörd att polisen skulle ges befogenheten att utföra kroppsvisitation och husrannsakan, i samband med att en person reser in till Schengenområdet via Sverige, för att söka efter föremål och uträna omständigheter i den utsträckning som behövs för att uppdaga eller förebygga brott som kan leda till mer än ett års fängelse.

Förslaget grundade sig på Sveriges åtaganden vid den yttre gränsen i anledning av Schengensamarbetet. I promemorian angavs kontrollen vid de yttre gränserna ha tre huvudinriktningar: den traditionella gränskontrollen, dvs. kontroll av inresehandlingar och därtill relaterade tillstånd, kontroll av att den som reser in inte är en brottsling eller efterlyst för brott samt kontroll som ett verktyg för att avvärja hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid utresa skulle nödvändig kontroll ske för att fånga upp att t.ex. efterlysta personer och utresekontrollen angavs också vara ett verktyg för polisens spaningsverksamhet.³ Bestämmelser om gränskontrollen vid yttre gräns fanns vid den tiden i Schengenkonventionen.

³ Ds 1999:31 Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen s. 47.

I promemorian konstaterades att svensk rätt vid den tidpunkten inte möjliggjorde fysiska kontroller av resenärer annat än om det förelåg misstanke om konkret brott på en sådan nivå att det gick att inleda en förundersökning (rättegångsbalkens regler), eller om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att en person bar på sig vapen eller andra farliga föremål som kunde förverkas (19 § polislagen). I exempelvis den situationen att kontrollen av resehandlingar och register, tillsammans med det allmänna intrycket av den som kontrollerades, gav anledning att anta att denna kunde komma att begå allvarliga brott här i landet fanns dock ingen rätt till fysisk kontroll. Någon sådan rätt förelåg inte heller när tips eller underrättelseinformation gav skäl att utföra en kontroll. Detta bedömdes inte vara tillräckligt för att uppfylla de åtaganden som följde av Schengensamarbetet.⁴

I promemorian föreslogs att polisen genom en särskild bestämmelse i polislagen skulle ges befogenhet att vid den yttre Schengen-gränsen, i samband med inresekontroll, utföra kroppsvisitation och husrannsakan i den utsträckning det behövs för att uppdaga eller förebygga brott som kan leda till mer än ett års fängelse. De föreslagna kontrollerna skulle vara selektiva och fick inte ske slumpmässigt utan förutsatte att polisen fått information från en annan myndighet eller tips, eller annars hade något särskilt skäl att utföra en kontroll. Avsikten var att ingripanden skulle kunna ske på ett tidigare skede än att det förelåg skäl att inleda en förundersökning.⁵ Den föreslagna bestämmelsen hade följande lydelse (endast första stycket återges här):

En polisman får utföra kroppsvisitation på en person som reser in till Sverige för att söka efter föremål och utröna omständigheter, i den utsträckning som det behövs för att uppdaga eller förebygga brott som kan leda till mer än ett års fängelse. Under samma förutsättningar får husrannsakan göras i ett transportmedel som den resande färdas i eller annars medför.

I den efterföljande propositionen Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64) framhölls också att det framkommit att polisens erfarenheter från en då pågående försöksverksamhet med gränskontroller pekade på att det fanns ett behov för polisen att i viss utsträckning kunna genomföra kroppsvisitation och husrannsakan på en lägre misstankenivå än den som följer av rättegångsbalkens regler, bl.a. med hänvisning till att

⁴ A.a. s. 58 ff.

⁵ A.a. s. 60 f.

man vid utförda kontroller gjort åtskilliga fynd av stöldgods. Behovet gällde dock främst vid utresekontroll. Regeringen fann att det vid tiden för lagstiftningsärendet inte fanns tillräckligt med underlag för att fullt ut bedöma behovet av utökade befogenheter för att kunna väga detta behov mot bl.a. intressen av skydd för den personliga integriteten och det grundlagsreglerade skyddet mot tvångsingripanden mot enskilda. Regeringen framhöll att användandet av straffprocessuella tvångsmedel i brottsspaningssyfte reser vissa principiella invändningar och att införandet av sådana regler således måste motiveras av ett klarlagt operativt behov som klart överväger det intrång som åtgärden innebär. Några förslag i den delen lades inte fram, men regeringen framhöll att det fanns skäl för fortsatta överväganden i frågan framöver.⁶

Det kan här påpekas att möjligheterna att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan i samband med in- och utresekontroll vid den yttre gränsen i dag regleras genom gränskodexen och utlänningslagens bestämmelser (se särskilt 9 kap. 2 § utlänningslagen).

Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110)

En särskild reglering för personkontroll i gränsnära områden har också övervägts av Gränskontrollutredningen i betänkandet Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110).

Utredningens uppgift var att ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv, samt ett migrationsperspektiv, se över och utvärdera den dåvarande ordningen med personkontroll vid Sveriges gränser, liksom den inre utlänningskontrollen. Även den utredningen var föranledd av deltagandet i Schengensamarbetet.

Utredningen konstaterade att behovet av en bättre utvecklad och effektiv personkontroll inte hade minskat efter Sveriges inträde i det operativa Schengensamarbetet. Utredningens undersökningar visade tvärtom att omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten hade ökat, exempelvis människosmuggling, och skulle fortsätta att öka.⁷

Utredningen hade i uppdrag att bl.a. undersöka om befogenheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel var tillräckliga för de myn-

⁶ Prop. 1999/2000:64 s. 58 f.

⁷ SOU 2004:110 s. 331 f.

digheter som vid tiden utförde personkontroller vid Sveriges gränser. Utredningen påpekade att beviskravet för att inleda förundersökning, och därmed få tillgång till straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken var satt till ”anledning att anta”, dvs. den svagaste graden av misstanke i straffprocessuellt hänseende. Utredningen konstaterade att kraven på en viss lägsta nivå av misstanke har sin grund i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna som är avsedda att skydda enskilda från diskretionär maktutövning och att värna rätts säkerheten. Bestämmelser som inom ramen för utlänningsrätten skulle ge myndigheter rätt att utan brottsmisstanke exempelvis stoppa fordon och kroppsvisitera personer riskerade enligt utredningen att i praktiken strida mot grundlagens diskrimineringsförbud. Att allmänt sänka beviskravet för inledande av förundersökning och därigenom även i andra sammanhang möjliggöra en ökad användning av straffprocessuella tvångsmedel ansågs vara allt för långtgående och stå i strid med allmänna rättsstatliga principer.

Utredningen fann mot den bakgrunden inte skäl att göra några ändringar vare sig beträffande myndigheternas befogenheter eller i fråga om misstankenivån för när straffprocessuella tvångsmedel får användas. I betänkandet påpekades att sänkta krav på sikt riskerade att urholka principen om att det måste ställas vissa minimikrav för att vissa tvångsåtgärder ska få vidtas, något som utredningen inte ville medverka till.⁸ Detta gällde såväl personkontroller i brottsbekämpande syfte som inre utlänningskontroller.

Utredningen föreslog dock bl.a. att personkontroll skulle få ske i samband med att en person reser in eller ut över gräns, såväl yttre som inre, om det i samband därmed finns anledning att anta, att personen gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. Det föreslogs också att det av lagen skulle framgå vilka omständigheter som angav nivån för när graden av misstanke nått upp till *anledning att anta*. Härvid angavs att personens kännetecken och andra iakttagelser på platsen, samt tillgänglig särskild information ensamt eller tillsammans var sådana omständigheter.

Med tillgänglig särskild information avsågs flera olika typer av informationsslag, däribland underrättelser och information från utländska myndigheter. Om tillräcklig information fanns tillgänglig kunde exempelvis vissa selektiva kontroller göras riktade mot en viss typ av fordon m.m. Så kunde exempelvis vara fallet om informationen gav

⁸ A.a. s. 367 ff.

vid handen att det förelåg misstanke om människosmuggling begånget av en förare i en bil av visst slag med viss angiven nationalitetsbeteckning. Med sådan information kunde enligt utredningen nivån för när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts anses uppnådd och en personkontroll kunde inledas med rätt att stoppa samtliga de fordon som stämmer in på den tillgängliga informationen. I en sådan situation skulle rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel inom ramen för en förundersökning alltså bli tillämpliga.⁹

Gränskontrollutredningens förslag ledde inte till några författningsändringar.

Det kan påpekas att EU:s gränskodex, med det gemensamma regelverket för in- och utresekontroller över såväl inre som yttre gräns, ännu inte fanns vid denna tidpunkt.

20.4 Myndigheternas behov

20.4.1 Polismyndigheten

Sverige har haft tillfälligt återinförd gränskontroll vid den inre gränsen sedan november 2015 och kontrollen ska enligt regeringens senaste beslut fortsätta till och med den 11 november 2021.

Den 12 maj 2017 antogs kommissionens rekommendationer (EU) 2017/820 av den 11 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet. Rekommendationerna har redovisats i avsnitt 3.5.

Polismyndigheten har i flera sammanhang under senare år, bl.a. med anledning av dessa rekommendationer, framfört att myndigheten inte har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg för att ersätta de tillfälligt återinförda gränskontrollerna och att det finns behov av lagändringar.

Polismyndigheten har framfört att den gränsöverskridande brottsligheten i dagsläget utgör ett stort problem som myndigheten bedömer sig ha behov av att få bättre förutsättningar för att bekämpa effektivt och framgångsrikt. När det gäller denna typ av brottslighet är gränsen och de gränsnära områdena av naturliga skäl av intresse. Ett effektivt arbete i sådana områden kan ha en brottspreventiv verkan. Om risken för ingripanden redan i anslutning till en inresa, eller vid utresa, är hög kan Sverige komma att betraktas som ett väsentligt

⁹ A.a. s. 374 f.

mindre attraktivt mål för viss kriminell verksamhet. Ett effektivt arbete i gränsområden kan också bidra till att i ett tidigt skede hindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet och därigenom minska brottsligheten även längre in i landet. Att kunna arbeta effektivt och verkningsfullt i dessa områden ses därför som prioriterat i arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten.

Inom ramen för den mer operativa delen av den brottsbekämpande verksamheten tar behoven främst sikte på utökade möjligheter att göra ingripanden, främst i form av kroppsvisitation och husrannsakan, men också identitetskontroller. Ett behov som är särskilt framträdande, och som också tidigare framförts i samband med redovisning av ett antal regeringsuppdrag, är möjligheten att utföra systematiska kontroller eller stickprovskontroller av personer och fordon i gränsnära områden.¹⁰ (Det ska här observeras att begreppen i dessa redovisningar kan ha getts en annan innebörd än den vi redovisar i avsnitt 18.1)

Möjligheten att kunna göra ingripanden mot personer, fordon och bagage utan skälig misstanke om brott bedöms utgöra ett centralt behov i arbetet med att förebygga, upptäcka, förhindra och försvåra olika kriminella aktörers verksamhet, däribland de internationella brottsnätverkens verksamhet. Rätten att göra sådana ingripanden skulle vara av stort värde särskilt i gränsnära områden, där dessa förutses kunna göras på ett mer resurseffektivt och träffsäkert sätt än i övriga landet och därmed också ge goda effekter på brottsbekämpningen (jfr här med beskrivningen av kanaliserande terräng i avsnitt 11.3.1). Polismyndigheten har, som tidigare nämnts, också fört fram behovet av att kunna vidta åtgärder även i övriga delar av landet. Nu nämnda befogenheter skulle ytterligare öka Polismyndighetens möjligheter att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten.

Polismyndigheten har till utredningen framfört att behovet av att kunna kontrollera passagerarflöden vid såväl in- som utresa i syfte att eftersöka stöldgods är särskilt framträdande. Behovet grundar sig i den växande problematiken med internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige. Polismyndigheten har uttryckt ett stort behov av att kunna genomsöka utrymmen i lastbilar och personbilar

¹⁰ Se Polismyndigheten (2018) Redovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/01291/L4), Polismyndigheten (2018) Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden, dnr A598.518/2018, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (2020) Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2018/00991/PO).

även i fall där misstanken inte når upp till vad som krävs för en husrannsakan enligt rättegångsbalken, men då omständigheterna ändå gör att det finns en anledning att utföra en kontroll, dvs. exempelvis genom vad som i detta betänkande benämns som selektiva kontroller (se avsnitt 18.1). Det har framförts att sådana åtgärder hade kunnat vara baserade på välgrundad underrättelseinformation avseende bl.a. brottsfenomen, fenomenbaserade profiler eller robust allmän information och polisiär erfarenhet.

Ett beskrivande exempel som har getts är det fallet att underrättelseinformation visar att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslighet. Andra exempel är att informationen visar att en viss färjelinje utmärker sig genom att den används av en viss typ av kriminella personer mer än andra linjer eller att en viss avskild allmän väg ska användas för en illegal transport av t.ex. vapen eller narkotika en viss dag. Det kan också vara så att en viss typ av bokningsinformation (passageraruppgifter eller PNR-uppgifter, Passenger Name Record) eller information om resesällskap indikerar misstänkt brottslig verksamhet och medför ett behov av kontroll. Polismyndigheten har i dessa situationer i dagsläget inte någon möjlighet att genomföra särskilda insatser riktade mot en viss kategori av resenärer, typ av transportmedel eller en viss plats i syfte att kontrollera eller visitera förare och passagerare eller söka igenom fordon. I stället behöver en misstanke om ett konkret brott byggas upp i förhållande till varje enskilt fordon för att detta ska få ske.

Ett behov av utökade möjligheter att kunna utföra identitetskontroller utan konkret misstanke om brott eller brottslig verksamhet föreligger har också framförts. Polismyndigheten har i den delen framhållit att en identitetskontroll genom förevisande av en giltig identitetshandling är en väsentligt mindre ingripande åtgärd än exempelvis en kroppsvisitation, vilket skulle kunna vara en alternativ åtgärd för att uppnå samma syfte. En sådan kontroll, där slagning kan ske mot olika system, kan ge värdefull information som kan ge ytterligare underlag för ett beslut om det finns skäl för vidare åtgärder eller inte. Identitetskontroller har också ett stort värde för underrättelseverksamheten. I dag kan identiteten på förare av fordon kontrolleras med stöd av bestämmelser i körkortslagen. Samma möjlighet finns inte beträffande passagerare i fordon och någon rätt att vidta sådan kontroll av fotgängare finns inte.

Erfarenheterna från den myndighetssamverkan som skett på uppdrag av regeringen i syfte att öka förmågan att bekämpa tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk i Sverige har också stärkt behovsbilden (se mer om denna samverkan i avsnitt 12.2). Erfarenheterna från denna samverkan visar nämligen att myndigheternas samlade befogenheter ofta behövs för att arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka organiserad gränsöverskridande brottslighet ska vara effektivt och verkningsfullt. Enligt Polismyndighetens mening visar dessa erfarenheter att utökade befogenheter för polisen att vidta kontroller i gränsnära områden, utan krav på konkret brottsmisstanke, väsentligen skulle öka statens möjligheter att effektivt bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet. Att få utökade befogenheter har uppgetts vara av stor vikt även med hänsyn till att behoven av att göra ingripanden även finns i regioner som har en lägre polisiär personaltäthet, eller saknar de möjligheter till myndighetssamverkan som finns i de större regionerna. I dessa regioner finns dessutom en omfattande gränssträckning som ska täckas upp.

Slutligen har myndigheten framhållit att slumpmässiga stickprovskontroller kan ha stor betydelse även för underrättelseverksamheten på det sättet att information som framkommer vid kontrollerna antas kunna bidra till att exempelvis mer träffsäkra profiler kan tas fram och ännu okänd gränsöverskridande brottslighet kunna upptäckas och förhindras.

De tillfälligt återinförda gränskontrollerna kan sägas i viss mån tillfälligt ha minskat behovet av utökade befogenheter inom ramen för brottsbekämpningen, eftersom gränskontrollerna möjliggör vissa kontroller som annars inte får göras. De återinförda gränskontrollerna vid inre gräns anges i viss mån ha försvårat för gränsöverskridande brottslighet att fritt röra sig mellan marknader för stöld och avsättningsytor för stöldgods. Gällande viss brottslighet har kontrollerna utgjort ett närmast absolut hinder (exempelvis rattfylleribrott mellan Danmark och Sverige). De återinförda kontrollerna vid inre gräns upplevs i dag vidare ha en avskräckande effekt mot irreguljär migration. Gränskontrollerna riktas dock i regel mot ingående trafik och påverkar därför inte möjligheterna att upptäcka brott vid utresa. Polismyndigheten har framhållit att myndigheten oaktat de återinförda gränskontrollerna upplever ett behov av utökade polisiära befogenheter, både inom den brottsbekämpande verksamheten och i samband

med kontroller av vistelserätten. När den återinförda kontrollen vid inre gräns upphör förväntas behoven öka markant.

20.4.2 Kustbevakningen

Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag är uppdelat i ett direkt brottsbekämpande område och ett indirekt brottsbekämpande område. Detta framgår av kustbevakningslagen (2019:32).

Den direkta brottsbekämpningen innefattar den brottsbekämpning där Kustbevakningen har en möjlighet att agera självständigt. Av 3 kap. 2 § kustbevakningslagen framgår vilka brott som omfattas av definitionen. Det rör sig främst om brottslighet som har en naturlig anknytning till myndighetens sjöövervakning. Därtill har Kustbevakningen brottsbekämpande befogenheter enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Den indirekta brottsbekämpningen innefattar den brottsbekämpning där Kustbevakningen enligt bestämmelserna i 4 kap. kustbevakningslagen biträder en annan myndighet. Biträdet kan aktualiseras om Polismyndigheten, Tullverket eller en förundersökningsledare har ställt sig bakom åtgärden eller i fall då ett godkännande inte utan väsentlig olägenhet kan avvaktas. Inom den indirekta brottsbekämpningen har en annan myndighet huvudansvaret för brottsbekämpningen. Den indirekta brottsbekämpningen omfattar alla typer av brott och är inte heller geografiskt begränsad på samma sätt som den direkta brottsbekämpningen. I stället avgränsas den genom det verksamhetsområde som gäller för den myndighet som Kustbevakningen biträder och den uppgift biträdet avser.¹¹

I dag har Kustbevakningen med stöd av bestämmelserna i kustbevakningslagen alltså möjligheten att ingripa om myndigheten exempelvis i samband med en lastsäkringskontroll upptäcker stöldgods. Kustbevakningen kan i ett sådant fall beslagta stöldgodset och gripa en gärningsperson. Denna ordning har bl.a. motiverats med hänvisning till att allmänheten har berättigade förväntningar på att uniformerade tjänstemän vid en brottsbekämpande myndighet kan ingripa i tjänsten om ett brott upptäcks.¹² Kustbevakningen har framfört att

¹¹ Prop. 2018/19:16 En ny kustbevakningslag s. 142.

¹² A. prop. s. 87.

liknande överväganden kan göra sig gällande avseende särskilda befogenheter att använda tvångsmedel i gränsnära områden.

Kustbevakningen är verksam i vissa gränsnära områden, så som dessa definieras av utredningen, genom närvaro framför allt till sjöss men även viss närvaro i t.ex. hamnar. Det får förutsättas att Kustbevakningen i samband med andra kontroller kommer i kontakt med personer som uppehåller sig i området i samband med inresa till eller utresa från landet, t.ex. i samband med att ett fartyg anländer till Sverige. Det kan vidare förutsättas att Kustbevakningen i samband med denna verksamhet, utifrån tjänstemannens kunskaper eller erfarenheter om t.ex. en viss hamn eller fartygsrörelse, kan iaktta personer eller fordon som på goda grunder kan misstänkas för brottslig verksamhet – utan att det uppstår misstanke om ett konkret brott. Vidare har Kustbevakningen, Polismyndigheten och Tullverket veckovis en samverkanskonferens där främst Polismyndigheten delger den nationella lägesbild som är aktuell i landets gränsområden. Det är därför även rimligt att tänka att myndigheten skulle kunna ha underrättelseinformation som ger skäl för misstanke om brottslig verksamhet. Ytterligare samarbete finns på olika sätt mellan myndigheterna, så som vid specifika pådrag.

Eftersom en kustbevakningstjänsteman har möjligheter att genomföra kroppsvsitation och husrannsakan enligt bl.a. kustbevakningslagen, lagen om straff för smuggling och tullagen (2016:253) har tjänstemännen den utbildning som krävs för sådana arbetsuppgifter.

Med hänvisning till hur dagens regelverk ser ut samt framför allt Kustbevakningens närvaro, kunskap och erfarenhet till sjöss, anser Kustbevakningen att det finns skäl att överväga om myndigheten bör ges möjlighet att biträda Polismyndigheten i den mån sistnämnda myndighet ges utökade befogenheter i de gränsnära områdena. Detta för att ge Kustbevakningen möjlighet att bidra till arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten. Det bör dock i förekommande fall vara upp till Polismyndigheten som kan begära biträde att avgöra om det är lämpligt att uppgiften utförs av Kustbevakningen, som då agerar i myndighetens ställe. Vidare bör en rätt att biträda åtföljas av en möjlighet för Kustbevakningen att kunna avslå en förfrågan om biträde.

20.5 Utredningens bedömningar och överväganden

20.5.1 Reformbehovet

Utredningens bedömning: Den av utredningen gjorda kartläggningen och behovsanalysen visar att behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden är verkligt och påtagligt och att utökade befogenheter i vissa avseenden i sådana områden skulle öka rättsväsendets möjligheter att bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet. Utredningen bedömer sammantaget att situationen i nuläget är sådan att den motiverar en utvidgning av möjligheterna för Polismyndigheten att använda vissa tvångsmedel i gränsnära områden utan att misstanke om något konkret brott föreligger. Detta i syfte att öka möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet av kvalificerat slag. Bärande skäl för att införa särskilda regler om identitetskontroller inom ramen för brottsbekämpningen i sådana områden har dock inte framkommit varför sådana inte bör införas.

Skälen för bedömningen

Behov av möjligheter att använda tvångsmedel i förebyggande syfte

Utifrån den samlade behovsbeskrivning som främst Polismyndigheten redovisat samt mot bakgrund av den lägesbild som redovisats i tidigare avsnitt kan vi konstatera att gränsöverskridande organiserad brottslighet är ett allvarligt och påtagligt problem som inte bara skapar oro och osäkerhet genom ökad vålds-, narkotika- och tillgrepps-brottslighet i landet, utan också påverkar och belastar samhället på andra sätt, t.ex. genom förekomsten av systematiskt missbruk av välfärdssystemet.

Utredningens kartläggning har visat att gränsen och de gränsnära områdena är områden av avgörande vikt i arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Som tidigare nämnts förekommer stora trafikflöden på sådana platser och dessa används av kriminella aktörer, bl.a. för att transportera illegala varor och stöldgods. Platserna är på grund av sin geografiska placering, funktion och utformning också sådana att de är nödvändiga att passera vid inresa i landet och

därmed intressanta i arbetet med att fånga upp irreguljär migration, däribland illegal arbetskraft. Det är Polismyndighetens erfarenhet att det är i dessa områden som möjligheterna att upptäcka den brottsliga verksamheten är störst. De är alltså centrala platser för brottsbekämpande insatser riktade mot gränsöverskridande brott.

Som tidigare anförts har Sverige i över fem års tid, på beslut av regeringen, haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna på grund av att andra åtgärder inte bedömts vara tillräckliga för att säkerställa den allmänna ordningen och den inre säkerheten i Sverige. Gränskontrollerna har under senare år bedömts kunna bidra bl.a. till att förhindra terrorattentat. Redan denna omständighet talar starkt för att möjligheterna att utföra polisiära kontroller i gränsnära områden nu behöver utökas för att Sverige på sikt ska kunna upphöra med de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns.

Det kan i detta sammanhang också finnas skäl att påpeka att en effektiv och fungerande brottsbekämpning inte är av intresse endast nationellt utan påverkar samtliga Schengenstaters inre säkerhet och ordning. Detta eftersom någon gränskontroll som regel inte förekommer mellan medlemsstaterna. Schengensamarbetet förutsätter därför att medlemsstaterna genom tillämpningen av kompensatoriska åtgärder ser till att avsaknaden av inre gränskontroller inte på ett negativt sätt påverkar kontrollen över migrationsflöden, gränsöverskridande brottslighet eller enskilda medlemsstaters allmänna ordning och säkerhet.

Vad utredningen särskilt tar fasta på i denna del av behovsanalysen är den bild av den organiserade tillgreppsbrottligheten som framträder genom den lägesbild som beskrivits i avsnitt 12.2, liksom de resultat som där redovisas utifrån det myndighetsgemensamma samarbetet mot denna brottslighet.

Det framgår av kartläggningen att Polismyndigheten under senare år kunnat konstatera att de internationella brottsnätverkens påverkan på brottsutvecklingen i Sverige har ökat stadigt. Brottsligheten har fått en större geografisk utbredning och samtidigt blivit mer avancerad. Det har också skett en mer varaktig etablering i landet med ökade kopplingar till lokalt förankrade kriminella aktörer. Polismyndigheten har kunskap om att flera utländska organiserade nätverk är etablerade i Sverige och ägnar sig åt bl.a. organiserad gränsöverskridande tillgreppsbrottlighet.

Förutom att enskilda individer drabbas hårt av den brottslighet som utförs av de internationella brottsnätverken påverkas även andra myndigheter och samhällsorgan av nätverkens närvaro i landet. Olika delar av samhällssystemet utnyttjas storskaligt i brottsliga syften. Beroende på vilka ursprungsländer som är aktuella påverkas samhället genom bl.a. brott mot välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, osund konkurrens och ökat antal asylansökningar. Vidare redovisas uppgifter om att det förs ut stöldgods ur Sverige till ett värde av två miljarder kronor varje år. Det får anses mycket angeläget att åtgärder vidtas för att bromsa denna utveckling.

Det ska framhållas att även annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet förekommer i betydande utsträckning, såsom t.ex. människohandel samt narkotika- och vapenbrott. Som framgått av lägesbeskrivningen har det dödliga våldet under en tid ökat i Sverige och består i stor utsträckning av skjutningar i den kriminella miljön (se avsnitt 12.3). Det får anses stå klart att en stor del av de vapen som används kommer in i Sverige över gränsen och att denna användning av vapen således skulle kunna begränsas om införseln försvårades än mer. Reformbehovet tar därför sikte på bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet i ett bredare perspektiv.

Som framgått av tidigare avsnitt finns ingen allmän rätt för polisen att använda sig av tvångsmedel i syfte att bedriva brottsspaning. Någon sådan möjlighet att göra riktade eller selektiva ingripanden på grundval av underrättelseinformation som efterfrågas i Polismyndighetens behovsbeskrivning finns alltså inte. Polismyndigheten har inte heller i dag rätt att göra slumpmässiga kontroller för att söka efter personer eller föremål eller för att kontrollera personers identitet. De tvångs- och kontrollbefogenheter Polismyndigheten har tillgång till i dag, om man bortser från vad som gäller vid själva gränskontrollerna, förutsätter som huvudregel att det föreligger en misstanke om ett konkret brott. Några särskilda medel att tillgripa för att intensifiera eller effektivisera polisiära kontroller i brottsbekämpande syfte i gränsnära områden eller på annan plats finns således inte enligt gällande regelverk.

Det är riktigt, som regeringen påpekat i tidigare lagstiftningsärenden (jfr ovan avsnitt 20.3), att användandet av straffprocessuella tvångsmedel utanför förundersökning kan resa vissa principiella invändningar och att införandet av sådana regler därför måste motiveras av

ett klarlagt operativt behov som klart överväger det intrång som åtgärden innebär.

De erfarenheter som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har fått genom den s.k. TKP-samverkan (Tull, Kust, Polis), och de resultat som redovisas från gjorda insatser inom ramen för denna samverkan, visar att myndigheternas samlade befogenheter ofta behövs för att förebygga, förhindra och upptäcka organiserad gränsöverskridande brottslighet. Det som Polismyndigheten lyft fram som ett centralt behov är möjligheten att, på liknande sätt som Tullverket och Kustbevakningen har rätt att göra inom sin kontrollverksamhet, i den brottsbekämpande verksamheten initiera en kontroll utan att misstanke om ett konkret brott föreligger.

Det förhållandet att olika myndigheter samverkar och vid särskilda tillfällen utför gemensamma insatser är givetvis mycket positivt och bidrar i många fall till att effektivisera verksamheten. Att brottsbekämpande myndigheter i den löpande verksamheten är beroende av gemensamma insatser för att verksamheten ska bli effektiv framstår däremot enligt utredningens uppfattning inte som ändamålsenligt. Som Polismyndigheten också lyft fram kan sådan myndighetssamverkan inte heller genomföras på alla platser i landet, bl.a. på grund av geografiska utmaningar och av resursskäl. Ett utökat samarbete mellan olika brottsbekämpande myndigheter framstår därför inte som en tillräcklig lösning på problemet.

Mot denna bakgrund är det också utredningens bedömning att behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden är framträdande och att utökade befogenheter i vissa avseenden i sådana områden skulle öka rättsväsendets möjligheter att bekämpa organiserad gränsöverskridande brottslighet. Som framgår av utredningens direktiv tycks detta också ha varit regeringens utgångspunkt.

På samma sätt som gäller avseende kontroll av vistelserätt (se avsnitt 19.4.2) hade underrättelsebaserade selektiva ingripanden i gränsnära områden, enligt utredningens uppfattning, kunnat utgöra ett effektivt verktyg även i den brottsbekämpande verksamheten. Under rättelseinformation skulle i sådan verksamhet kunna användas för ett riktat arbete mot organiserad gränsöverskridande brottslighet. Arbetet hade exempelvis kunnat bidra till att på ett effektivt sätt förhindra utförsel av stöldgods eller för att upptäcka annan gränsöverskridande brottslig verksamhet.

Det saknas skäl att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning att polisiära åtgärder i gränsnära områden kan förväntas vara särskilt effektiva och också kan utföras med större träffsäkerhet än på andra platser inne i landet. Detta beror på att det är fråga om geografisk avgränsade områden, liksom på platsernas karaktär och de trafikflöden som förekommer där.

Utredningen bedömer sammantaget att situationen nu är sådan att det beskrivna behovet av effektivare polisiära åtgärder motiverar ett förslag om en utvidgning av möjligheterna för Polismyndigheten att använda tvångsmedel i gränsnära områden utan att misstanke om något konkret brott föreligger. Detta i syfte att öka möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet av kvalificerat slag.

Om någon sådan utvidgning inte genomförs ser utredningen att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten förblir begränsade, vilket kan innebära allvarliga konsekvenser för landets allmänna ordning och inre säkerhet.

Behovet av utökade befogenheter bedöms föreligga redan i dag, trots de gränskontroller som i dagsläget förekommer vid den inre gränsen. Detta beror dels på att dessa gränskontroller inte utförs systematiskt och vid alla gränser, dels på att de främst är inriktade på inresekontroll och därför inte fångar upp exempelvis utgående trafik med stöldgods.

Tillsammans med de övriga förslag som utredningen för fram i fråga om möjligheterna till att använda kamerabevakning (se avsnitt 15.5 och 17.3) och i fråga om kontroll av vistelserätt (se avsnitt 19.4) i gränsnära områden kommer de utökade befogenheter som nu föreslås att kunna bidra till att minska behovet av inre gränskontroller. Förslagen ligger också väl i linje med kommissionens rekommendationer om intensifierade poliskontroller (jfr avsnitt 3.5). Utredningens närmare överväganden och hur förutsättningarna för användningen av tvångsmedlen ska utformas behandlas i de följande avsnitten.

Utredningens uppdrag är begränsat till att gälla den verksamhet som bedrivs i gränsnära områden. Våra överväganden kommer därför inte att röra förutsättningarna för att använda tvångsmedel på andra platser i landet.

Särskilt om identitetskontroller

Som framgått saknar Polismyndigheten i dag rätt att i spaningssyfte genomföra kroppsvisitation eller husrannsakan. På samma sätt saknar Polismyndigheten en allmän rätt att kontrollera personers identitet. Utan att detta framgår av lag får en polisman dock, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras, tillfråga en person om hans eller hennes namn och hemvist. En sådan förfrågan anses inte i sig utgöra något intrång i någon grundlagsskyddad fri- eller rättighet.¹³

I de fall personen inte svarar eller lämnar vad som kan antas vara oriktiga uppgifter krävs dock lagstöd för att kontrollera uppgifterna vidare.

Enligt polislagen har en polisman rätt att kontrollera identiteten på en person vid vissa ingripanden, t.ex. ett gripande (19 § första stycket 2), eller om det finns särskild anledning att anta att en okänd person som påträffas är efterspanad eller efterlyst och ska berövas friheten vid anträffandet (14 §). I vissa fall får en okänd person omhändertaras, i andra fall får kroppsvisitation ske i syfte att fastställa identiteten. I de fall en polisman har getts rätten att vidta tvångsåtgärder i brottsförebyggande syften har dessa befogenheter inte alltid åtföljts av en lagreglerad rätt att kontrollera identitet på den som blir föremål för åtgärden, se bl.a. 19 § andra stycket och 20 a § polislagen.

Även i rättegångsbalken finns bestämmelser om identifiering. Inom ramen för en förundersökning kan olika tvångsmedel tillämpas för att framtvinga identitetsuppgifter på en misstänkt person, om denne inte lämnar sådana uppgifter eller lämnar oriktiga sådana. I de fall rätten att kontrollera en identitet är särskilt reglerad är den kopplad till en rätt att vidta tvångsåtgärder för att identiteten ska kunna fastställas.

Identitetskontroll kan också förekomma i samband med fordonsstopp enligt 22 § 4 polislagen, vid t.ex. olika slags trafikkontroller. Rätten att kontrollera identitet följer då av annan lagstiftning. Förare av fordon har exempelvis en skyldighet att på begäran överlämna körkort eller identitetshandlingar för kontroll till bl.a. polisen enligt körkortslagen (1998:488). Passagerare i ett fordon eller annat trans-

¹³ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 14 §.

portmedel, eller personer som färdas till fots har dock ingen skyldighet att identifiera sig.

Identitetskontroll sker också i samband med gränskontroll samt vid sådana inre utlänningskontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716). Under vilka förutsättningar identitetskontroller får ske har redovisats närmare i avsnitt 6.7.

Polismyndigheten har framfört ett behov av utökade möjligheter att kunna utföra identitetskontroller utan att konkret misstanke om brott eller brottslig verksamhet föreligger. Behovet har främst motiverats med att sådana kontroller skulle kunna ge värdefull information som underlag för beslut om vidare åtgärder och inom ramen för underrättelseverksamheten.

I svensk rätt finns ingen reglerad skyldighet att inneha eller bära med sig legitimationshandling eller annan handling vare sig för svenska eller utländska medborgare. Det har inom ramen för denna utredningsarbete inte kommit fram bärande skäl för att i grunden ändra den inställningen och införa en reglering som skulle innebära att var och en kunde bli föremål för identitetskontroll och då ha en skyldighet att kunna identifiera sig. Detta gäller oavsett i vilket syfte en sådan kontroll skulle ske och även om rätten endast skulle gälla i ett avgränsat geografiskt område. Utredningen kommer därför inte att föreslå några sådana möjligheter.

Frågan om möjligheten att göra identitetskontroll i samband med kroppsvisitation och husrannsakan enligt den nya lagen behandlas i avsnitt 20.5.2.

Särskilda utgångspunkter i ljuset av regeringsformen och Europakonventionen

Kroppsvisitation och husrannsakan utgör båda sådana tvångsmedel som innebär intrång i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Skyddet gäller såväl svenska som utländska medborgare. Skyddet för den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten är dock enligt regeringsformen inte absolut utan får begränsas, förutsatt att begränsningarna sker genom lag. Begränsningar får dock ske endast om det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. De inskränkande åtgärderna måste också framstå som ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga. Tillämpningen av nu nämnda tvångsmedel kan under vissa förhållanden också innebära inskränkningar i rättigheter som skyddas

enligt Europakonventionen; främst rätten till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8).

Att de brottsbekämpande myndigheterna kan utföra sitt arbete på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är en mycket viktig byggsten i ett demokratiskt samhälle. Att ge Polismyndigheten, eller andra brottsbekämpa myndigheter, verktyg att använda i sin verksamhet är tveklöst godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Av behovsbeskrivningen och bedömningen av behovet ovan framgår också att dagens regelverk inte ger myndigheterna nödvändiga verktyg att möta de utmaningar som den gränsöverskridande brottsligheten och avsaknaden av gränskontroller vid inre gräns framkallar. Att ge polisen utökade befogenheter att använda vissa tvångsmedel framstår därför också som nödvändigt.

Bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen ställer dock höga krav på lagstiftning på detta område. Det krävs därför noggranna övervägandena i fråga om i vilka närmare syften de ska kunna tillämpas och hur omfattande befogenheterna ska vara, samt hur det säkerställs att de är omgärdade av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Detta är som nämnts särskilt viktigt när det är fråga om brottsförebyggande verksamhet, eftersom det där, till skillnad från vad som gäller vid t.ex. förundersökning, saknas ett tydligt yttre ramverk. Det är också så att den enda egentliga kontrollmekanism som finns när det gäller polisiära metoder, utöver den interna kontrollen inom Polismyndigheten, är den externa tillsyn som JO och JK utövar.

Utredningens uppdrag, liksom våra förslag, är begränsat till att gälla endast åtgärder i gränsnära områden. Som vi i flera sammanhang redan framhållit har sådana områden en speciell karaktär i det avseendet att personer som befinner sig i sådana områden i samband med resa redan i dag har anledning att förvänta sig att bli föremål för olika former av kontroller och övervakning. En central utgångspunkt för utredningens överväganden har därför varit, och är även i denna del, att inskränkningar som sker i enskildas rörelsefrihet, kroppsliga integritet eller privatliv i sådana områden allmänt sett får anses vara mindre kännbara än om ingripandena skulle ske på andra platser i landet.

De gränsnära områdena skiftar dock i viss mån till sin karaktär. Medan det på större flygplatser och i större hamnar, eller på platser med fasta tullstationer framstår som mindre anmärkningsvärt att införa nya befogenheter för brottsbekämpande myndigheter, att exem-

pelvis genomsöka fordon eller utföra en kroppsvisitation, kan saken ställa sig i ett annat ljus på andra typer av platser. Här kan man främst lyfta fram det allmänna vägnätet. På alla de platser där det allmänna vägnätet korsar gränsen mot Norge eller Finland kommer den nya lagen att vara tillämplig. Här vill vi dock återigen framhålla att Tullverket har rätt att utföra tullkontroll i anslutning till gränsen mot både Norge och Finland i samband med vilken bl.a. transportmedel kan genomsökas. Det förbud som gäller mot slumpmässiga kontroller enligt inregränslagen gäller vidare inte vid den norska gränsen då Norge i tullsammanhang är att se som ett tredjeland.

En viktig aspekt är vidare att ett gränsnära område enligt våra förslag är en avgränsad geografisk yta där behovet av effektiva åtgärder framstår som särskilt framträdande och där effekten av polisiär verksamhet också kan förväntas vara särskilt stor. Det sagda talar sammantaget för att lagbaserade inskränkningar i fri- och rättigheterna i de nu aktuella hänseendena kan godtas i något större omfattning i dessa områden än i övrigt i landet. De förslag som lämnas nedan bedöms sammantaget som godtagbara även ur ett fri- och rättighetsperspektiv.

20.5.2 Kroppsvisitation och genomsökande av transportmedel

Utredningens förslag: Möjligheterna att utföra kroppsvisitation och husrannsakan i gränsnära områden ska utvidgas.

Det ska införas bestämmelser i den nya lagen om gränsnära områden som innebär att en polisman, i ett sådant område, får kroppsvisitera en person och genomsöka ett transportmedel, i den utsträckning som det är nödvändigt under förutsättning att det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Med gränsöverskridande brottslig verksamhet avses brottslig verksamhet som har koppling till fler länder än Sverige.

Det bör inte införas någon särskild reglering avseende identitetskontroller i samband med nu nämnda åtgärder.

Skälen för förslagen

Slumpmässigt utförda åtgärder kan inte godtas

Polismyndigheten har framfört att det finns behov av att göra slumpmässiga kontroller av personer och fordon i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet.

Att bli föremål för en kroppsvsitation eller husrannsakan innebär alltid en allvarlig inskränkning i den personliga integriteten och rörelsefriheten. Detta gäller även i gränsnära områden även om acceptansen för sådana ingripanden kan vara något större i sådana områden (jfr utredningens resonemang om detta ovan). Utredningens uppfattning är att det skulle föra allt för långt om rätten att vidta sådana åtgärder skulle tillerkännas helt utan att någon grad av misstanke om brott eller brottslig verksamhet föreligger. Ett relativt stort antal platser kommer, enligt vad som föreslås i detta betänkande, att utgöra gränsnära områden. Effekten av en reglering där slumpmässiga kontroller av det slaget möjliggjordes skulle bli att dessa gränsnära områden skulle utgöra en form av visitationszoner, där var och en som befann sig på platsen kunde bli föremål för långtgående polisiära ingripanden.

Med beaktande av att de gränsnära områdena utgör platser där ett stort antal människor är i rörelse kan det med fog förväntas att helt slumpmässiga kontroller endast i mindre utsträckning skulle leda till upptäckt av brottslig verksamhet och alltså i huvudsak skulle tjäna syftet att tillföra information till underrättelseverksamheten. En viss preventiv effekt kan i och för sig förväntas följa av slumpmässiga kontroller. Helt slumpmässiga kontroller riskerar dock även i den brottsbekämpande verksamheten att i praktiken tillämpas på ett diskriminerande sätt och därutöver att stå i strid med principen om den fria rörligheten av personer och varor när de utförs i gränsnära områden.

En ordning med sådana visitationszoner skulle innebära ett allt för stort intrång i sådana fri- och rättigheter som skyddas av grundlagen och kan inte anses godtagbar i förhållande till de behov som framkommit. En utgångspunkt för de utökade befogenheter som föreslås här är därför att ett beslut om en åtgärd alltid måste grunda sig på någon faktisk omständighet som ger särskild anledning till åtgärden. De närmare förutsättningarna redovisas i det följande.

Åtgärder i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet

Avsikten med förslaget är att möjliggöra för Polismyndigheten att vidta åtgärder i ett brottsförebyggande syfte i vid mening. Det är således inte endast fråga om åtgärder som ska vidtas för att upptäcka brottslig verksamhet och förebygga brott som ännu inte har begåtts, utan det kan också vara fråga om att upptäcka redan begångna brott och därigenom förhindra och försvåra fortsatt brottslig verksamhet. Detta uttrycks genom att syftet med åtgärden ska vara att *förebygga, förhindra eller upptäcka* brottslig verksamhet.

Genom rekvisitet *brottslig verksamhet* uttrycks att det inte ställs upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett konkret brott för att tvångsåtgärder ska få vidtas. Det ställs således inte heller upp något krav på att misstanken ska avse något fullbordat brott. Uttrycket omfattar även brottslig verksamhet på försöks- eller förberedelsestadiet. Likaså omfattas inte bara misstankar mot förmodade gärningsmän utan alla som på något sätt medverkar i eller bidrar till den brottsliga verksamheten. Däremot förutsätter paragrafen att det är fråga om *gränsöverskridande brottslig verksamhet*.

Det finns i dag ingen definition av gränsöverskridande brottslighet eller gränsöverskridande brottslig verksamhet i svensk rätt. Enligt Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet är ett brott gränsöverskridande till sin natur om a) brottet begås i mer än en stat, b) om brottet begås i en stat, men en betydande del av förberedelserna, planeringen, ledningen eller kontrollen sker i en annan stat, c) om brottet begås i en stat men en organiserad brottslig sammanslutning som bedriver kriminell verksamhet i mer än en stat är delaktig, eller d) om brottet begås i en stat men har betydande följder i en annan stat (artikel 3.2).

Vi föreslår att det i den nya lagen ska införas en definition av gränsöverskridande brottslig verksamhet. Definitionen i lagen bör dock hållas mycket allmän och avse all brottslig verksamhet som har koppling till fler länder än Sverige. Avsikten med de förslag som lämnas i detta betänkande är dock att förbättra möjligheterna att bekämpa brottslighet av det slag där själva rörelsen över gränsen utgör en central del av den brottsliga verksamheten (t.ex. smuggling av gods eller människor) eller en central del av brottsupplägget i övrigt (t.ex. till-

greppsbrottslighet där brott begås i ett land i syfte att föra ut stöldgodset till ett annat land).

Avsikten är alltså att Polismyndigheten redan vid misstanke om brottslig verksamhet ska kunna ingripa och på detta sätt både hindra och försvåra brottsligheten, men också upptäcka den brottslighet som det finns misstankar om men där misstankarna ännu inte rör konkreta brott. Polismyndigheten har uppgett att myndigheten genom underrättelsearbete ofta har kännedom om vilka gränspassager som vid en given tidpunkt är av särskilt intresse för arbetet mot den organiserade gränsöverskridande brottsligheten. Som vi tidigare konstaterat framstår möjligheterna till ett effektivt sådant arbete därför som särskilt stora i de gränsnära områdena

Rätt att genomsöka transportmedel och kroppsvisitation

Syftet med de utökade befogenheterna är alltså att möjliggöra en intensifierad och effektiv brottsförebyggande verksamhet för att bekämpa gränsöverskridande brottslig verksamhet. Det kan vara fråga om att upptäcka och förhindra människosmuggling eller utförsel av stöldgods. Det kan också vara fråga om att upptäcka annan brottslighet som narkotika- eller vapensmuggling.

Sett till syftet med befogenheterna och till de trafikflöden som förekommer i de gränsnära områdena framstår det som centralt att möjliggöra husrannsakan i transportmedel. Kartläggningen visar att en stor del av utförseln av stöldgods ur landet sker i fordonstrafiken via färjelinjerna till Baltikum och Polen. Även narkotika- och vapensmuggling sker i stor utsträckning i resandeflödet med personbil och i den tunga trafiken i bussar och lastbilar. I vissa gränsnära områden kan även annan trafik förekomma såsom båttrafik och flygtrafik. Även i denna trafik förekommer kriminella flöden.

Vi menar mot den bakgrunden att en möjlighet att genomsöka transportmedel i gränsnära områden hade varit ett betydelsefullt och effektivt hjälpmedel för polisen i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten, inte minst den organiserade tillgreppsbrottsligheten. Genom sådana åtgärder skulle sådan brottslig verksamhet kunna förebyggas och förhindras men också redan genomförda brott upptäckas.

Rätten att genomsöka transportmedel bör gälla samtliga transportmedel. Med transportmedel avses här sådana fordon som avses i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och tillhörande efterfordon eller släpfordon, men också andra transportmedel som tåg, båtar och andra fartyg samt flygplan. I samband med att transportmedlet genomsöks ska även väskor, lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja gods eller människor och som fraktas i transportmedlet få undersökas. Särskilda proportionalitetshänsyn kan göra sig gällande när genomsökningen avser t.ex. en sovvagnskupé, fartygshytt eller husvagn. Som anförts i avsnitt 19.4.6 har omständigheter som vid vilken tid och på vilken plats åtgärden vidtas då betydelse. Hur ingripande åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelsen styrs alltså i detta hänseende ytterst av proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen.¹⁴ Exempelvis kan, enligt vår bedömning, en genomsökning av utrymmen av ovan nämnda slag nattetid anses utgöra ett större intrång än vid andra tider på dygnet. På samma sätt kan det krävas andra överväganden inför att åtgärder vidtas mot en för längre tid parkerad husbil eller husvagn än om åtgärden vidtas i samband med att fordonet stoppas i färden.

På samma sätt som i fråga om befogenheter kopplade till kontroll av vistelserätt kan det här finnas skäl att poängtera att förslaget endast omfattar en utvidgad rätt att genomsöka transportmedel. Något utökad rätt att genomföra husrannsakan i några andra utrymmen, t.ex. hus, hotellrum eller liknande, föreslås inte. För att sådana utrymmen i gränsnära områden ska få genomsökas krävs att ett beslut om husrannsakan med stöd i annan lag föreligger.

För att komma åt den gränsöverskridande brottsliga verksamheten kan det dock också vara av vikt att kunna vidta närmare åtgärder mot de personer om färdas i ett transportmedel som genomsöks eller som i övrigt befinner sig i området. Såväl smuggelgoods som stöldgoods av mindre skrymmande karaktär kan transporteras i kläder, väskor eller annat som en person bär med sig. Det kan också vara relevant att söka efter identitetshandlingar och dokument för att kontrollera misstänkt människosmuggling eller människohandel.

Enligt utredningens uppfattning är det därför inte tillräckligt att möjligheten att genomsöka transportmedel införs. Den nya lagen

¹⁴ Jfr 28 kap. 2 a § rättegångsbalken och prop. 1990/91:129 s. 15 samt 20 a § polislagen och prop. 2005/06:113 s. 25.

bör även ge rätt att kroppsvisitera personer, trots att detta är en mer ingripande åtgärd.

Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det är nödvändigt för de angivna syftena. Detta innebär att behovs- och proportionalitetsprinciperna är styrande för i vilken omfattning och för vilka närmare ändamål åtgärden får vidtas. Det sagda följer redan av 8 § polislagen men bör framgå också av respektive bestämmelse.

Både rätten att genomföra husrannsakan i transportmedel och rätten att kroppsvisitera personer bedöms vara nödvändiga för att den brottsbekämpande verksamheten i de gränsnära områdena ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Det kan finnas skäl att påpeka att det i regel krävs att det föreligger ett beslut om beslag för att elektroniska informationsbärare, t.ex. mobiltelefoner, datorer eller surfplattor ska få undersökas i syfte att komma åt uppgifter som finns lagrade på dessa (jfr med vad som sägs om undersökning av elektroniska informationsbärare i avsnitt 5.4).

Krav på att det ska finnas anledning att anta att åtgärden behövs

Att bestämmelsen tar sikte på situationer där någon konkret brottsmisstanke inte finns innebär som sagt inte att åtgärder ska få vidtas helt slumpmässigt. Åtgärder ska inte heller få vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden utan måste grundas på faktiska omständigheter som ger skäl för misstanke. Det måste alltså finnas uppgifter, t.ex. källinformation eller underrättelser, som föranleder en misstanke om brottslig verksamhet.

Det kan här, på samma sätt som vid de selektiva inre utlänningskontrollerna som diskuterats i avsnitt 19.4, vara fråga om olika typer av information. Det kan således röra sig om underrättelser som tagits fram inom den egna myndighetens brottsbekämpande verksamhet, men det kan också vara underrättelser från andra myndigheter i Sverige eller i utlandet. När det kommer till åtgärder inom den brottsbekämpande verksamheten kan det vara fråga om mer specifika underrättelser som tar sikte på en enskild individ, ett särskilt brottsnätverk eller en närmare specificerad brottslig verksamhet, utan att underlaget ger skäl att misstänka ett konkret brott. Men det kan också vara mer generell information eller kunskap om mönster eller trender avseende gränsöverskridande brottslighet. Sådan information kan bygga på stati-

stik eller erfarenheter från tidigare åtgärder, eller på annan inhämtad information som under viss tid bearbetats och analyserats och utmynnat i exempelvis en riskprofil.

Det kan också förekomma att det kommer tips eller liknande från allmänheten. För att sådan information ska kunna ligga till grund för en åtgärd måste informationen dock på något sätt ha behandlats, bearbetats eller på annat sätt kontrollerats mot bakgrund av myndighetens samlade kunskap och erfarenhet. Åtgärder kan också vidtas på grundval av annan polisiär kunskap och erfarenhet hos den enskilde tjänstemannen. Inte heller i sådana fall får det dock vara fråga om några allmänna spekulationer eller antaganden.

På samma sätt som vi föreslagit i fråga om utvidgade möjligheter till kontroll av vistelserätt är avsikten här alltså att möjliggöra att åtgärder riktas mot ett urval av personer eller transportmedel som tas ut, selekteras, utifrån en matchning mot en riskprofil eller annan välgrundad information som ger anledning till misstanke. Det kan vara fråga om en individspecifik profil eller ett urval baserat på andra riskbedömningar.

Som exempel kan ges den situationen att välgrundad underrättelseinformation visar att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. organiserad tillgreppsbrottslighet, eller att ett visst transportslag eller en viss färjelinje används i stor utsträckning av vissa kriminella aktörer. I en sådan situation kan polisen med stöd av den nya bestämmelsen göra riktade insatser och vidta åtgärder mot samtliga, eller en del av, de personer som reser in med fordon som passar in på den angivna profilen eller personer som anländer med exempelvis en viss färja utan att en konkret misstanke kan riktas mot vart och ett av fordonen. Situationen kan också vara den att Polismyndigheten har kunskap och erfarenhet av, eller information om, att det vid vissa tidpunkter på en viss plats i stor utsträckning förekommer gränsöverskridande brottslig verksamhet av något slag, exempelvis utförsel av stöldgods eller införsel av narkotika. Åtgärder kan då vidtas mot samtliga, eller en del, av de personer eller transportmedel som passerar platsen under den aktuella tidrymden utan att någon ytterligare omständighet föreligger som pekar på att den specifika personen som stoppas är misstänkt. Det blir i denna situation fråga om det vi tidigare kallat för selektiva stickprovskontroller

där åtgärder vidtas i viss mån slumpmässig inom ramen för de kriterier som ligger till grund för urvalet.

Det kan också vara fråga om en enskild situation där polisen på grundval av allmän information om omständigheterna på platsen samt polisiär kunskap och erfarenhet på goda grunder misstänker brottslig verksamhet utan att misstanken når upp till anledning att anta att ett visst brott har begåtts, vilket är kravet för att inleda förundersökning enligt rättegångsbalken. Det kan t.ex. handla om iakttagelser av en eller flera personers agerande på platsen som ger skäl för sådan misstanke.

De nu föreslagna åtgärderna kommer alltså i viss bemärkelse att kunna utföras i brottsspaningssyfte, men förutsätter alltid att faktiska omständigheter ligger till grund för beslutet. Brottsspaning i allmänhet utan särskild grund kan inte bedrivas med stöd av bestämmelsen. Exempelvis tillåter bestämmelserna inte att ett transportmedel stoppas och genomsöks enbart i syfte att eventuellt upptäcka brottslig verksamhet som polisen helt saknar information om, eller endast i syfte att inhämta information som senare kan användas i underrättelseverksamheten.

Som vi tidigare konstaterat måste regleringen av förutsättningarna att använda tvångsmedlen knyta an till någon omständighet som kan preciseras. Eftersom avsikten dock är att möjliggöra att åtgärder vidtas i ett tidigt skede och delvis i brottsspaningssyfte är det inte möjligt att knyta regleringen till någon viss person, såsom en misstänkt, eller till den omständigheten att ett brott har begåtts (jfr avsnitt 20.2.2 och rättegångsbalkens regler om tvångsmedel).

Ett annat sätt att begränsa tillämpningsområdet hade varit att knyta befogenheterna till en företagen resa dvs. föreskriva att åtgärderna endast fick vidtas i samband med in- eller utresa, eller för det fall att det kan antas att den som åtgärden vidtas mot ska resa eller har rest över gränsen (jfr exempelvis 9 kap. 2 § utlänningslagen och det ovan redovisade tidigare förslaget om användningen av tvångsmedel i samband med inresekontroll).

Eftersom vi har bedömt att det gränsnära området ska omfatta något mer än endast själva flygplatsen, hamnen osv. skulle en sådan begränsning dock medföra vissa problem. I vissa mindre områden kommer det att vara relativt enkelt att avgöra om en person har rest eller avser att resa, i andra områden kommer det att vara betydligt svårare. Ju längre ifrån själva gränsen åtgärden vidtas, desto svårare

blir den bedömningen. Om de nya befogenheterna skulle förutsätta att det är klarlagt, eller att det kan antas, att den som åtgärden vidtas mot har rest eller ska resa över gränsen skulle dessa i praktiken endast kunna vidtas i omedelbar anslutning till gränsen där den saken är som lättast att avgöra. I övriga delar av det gränsnära området skulle där- emot saken kunna bli svår att bedöma, och senare att visa, och befogenheterna skulle riskera att av den anledningen inte utnyttjas trots att förutsättningar för det rent faktiskt förelåg. En sådan begränsning skulle alltså motverka det tänkta syftet med regleringen, nämligen att åtgärder ska kunna vidtas i hela det gränsnära området. Till detta kommer att en del personer som befinner sig i det gränsnära området har sådan anknytning till andra personer som reser in i landet att det kan vara av intresse att vidta åtgärder även mot dessa. Det kan röra sig om personer som ska hämta upp eller ta hand om inresande personer eller gods som har koppling till gränsöverskridande brottslig verksamhet (medhjälpare). Att införa en begränsning till resenärer har därför inte framstått som en framkomlig väg.

De föreslagna åtgärderna är vidare tänkta att kunna användas i syfte att i ett brett perspektiv bekämpa olika typer av gränsöverskridande brottslig verksamhet. Det går därför inte heller att knyta regleringen till en viss typ av föremål, t.ex. behovet av att kunna söka efter eller omhänderta stöldgods (jfr 20 a § polislagen). Att bestämmelserna förutsätter att syftet med åtgärden är att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet är vidare enligt vår uppfattning inte tillräckligt för att begränsa tillämpningsområdet och göra tillämpningen förutsebar.

Den omständighet som regleringen bör knytas till är i stället den att det på det sätt som beskrivits ovan föreligger faktiska omständigheter, exempelvis underrättelseinformation, som utgör grund för bedömningen att åtgärder behöver vidtas. Detta uttrycks i de föreslagna bestämmelserna genom kravet på att det ska finnas *anledning att anta att åtgärden behövs*.

Utredningen har övervägt om förutsättningarna för tillämpningen av de utvidgade befogenheterna skulle uttryckas genom ett risk- eller farerekvisit (jfr t.ex. 23 § polislagen ”kan det av särskilda skäl anses finnas risk för något brott” och ”om det finns allvarlig risk för brott”). Ett sådant krav skulle dock förutsätta att det föreligger särskilda omständigheter som innebär en konkret risk för brott. Även när det kommer till att genomföra selektiva riktade insatser i brottsförebyg-

gande syften måste det enligt vår uppfattning anses vara tillräckligt att underlaget som ligger till grund för insatsen visar en risk för förekomst av brottslig verksamhet av ett mer abstrakt slag eller en typiserad risk (jfr vårt resonemang i avsnitt 19.4.3). Ett krav formulerat utifrån risk skulle alltså innebära ett för högt ställt krav och motverka syftet med utvidgningen, nämligen att på välgrundad underrättelseinformation eller annat liknande underlag få bedriva brottsspaning.

Krav på brottslig verksamhet av viss kvalificerad art

Slutligen måste inskränkningar i den enskildes fri- och rättigheter alltid framstå som nödvändiga och proportionerliga. Utredningen har som utgångspunkter för sina ställningstaganden haft dels en geografisk begränsning, dels en begränsning vad gäller brottslighetens karaktär i det avseendet att det ska vara fråga om gränsöverskridande brottslig verksamhet. En förutsättning för att i utökad utsträckning få genomsöka transportmedel och utföra kroppsvisitationer på det sätt som föreslås här måste vidare vara att rätten är begränsad till att gälla endast i fråga om viss kvalificerad brottslighet. Detta framstår också som ändamålsenligt med beaktande av att syftet med de utökade befogenheterna i första hand är att ge Polismyndigheten verktyg att bekämpa den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten.

I de nya bestämmelserna bör det därför anges att kroppsvisitation och husrannsakan endast får göras i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet *som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse*. Åtgärder kan således endast användas för att bekämpa den mer allvarliga gränsöverskridande brottsligheten såsom organiserad tillgreppsbrotslighet, narkotikabrottslighet, smuglingsbrott, människosmuggling, människohandel och olovlig införsel av skjutvapen och sprängmedel. Det ska inte vara fråga om brott på bötesnivå eller annan mindre allvarlig brottslighet där straffskalan inte uppfyller ettårskravet. I praktiken ska det vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott som är häktningsgrundande.

Den begränsning som ligger i det nu redovisade kravet innebär att tvångsmedlen inte med stöd av dessa bestämmelser kan användas beträffande flera av brotten i 20 kapitlet utlänningslagen, t.ex. olovlig vistelse eller olovlig inresa. Däremot omfattas människosmuggling.

Skälet till detta är att enskilda personers överträdelse av reglerna om rätt till inresa eller vistelse i landet enligt vår uppfattning inte i egentlig mening utgör sådan gränsöverskridande brottslighet som de här föreslagna bestämmelserna om utökade befogenheter är avsedda att ta sikte på. Kontroller i dessa avseenden får i stället ske genom gränskontroll och inre utlänningskontroll, bl.a. med stöd av de nya bestämmelser som föreslås i avsnitt 19.4.

Identitetskontroller

Som framgått ovan har en polisman alltid rätt att tillfråga en person om hans eller hennes namn och hemvist om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras. Detta kommer såklart också att gälla vid ingripanden med stöd av den föreslagna nya lagen.

En kontroll av identitet i samband med åtgärder av det slag som vi föreslår här kan i vissa fall förväntas ge värdefull information genom att t.ex. stärka eller avfärda en mer specifik misstanke eller en underrättelseuppgift. Det kan också förhålla sig så att Polismyndigheten anser att uppgifterna om vilka som reser in och ut från landet i sig är intressanta för underrättelsearbetet i ett bredare perspektiv. Genom slagning mot olika register kan relevanta upplysningar fås som sedan kan ligga till grund för vidare åtgärder. Det får antas att en förutsättning för att informationen ska vara av värde är att den kan jämföras med olika register.

I ett sådant reformerat system som vi föreslår kommer tvångsåtgärder att kunna vidtas i brottsförebyggande syfte. Så som bestämmelserna är utformade i förslaget saknas det begränsningar i fråga om *vad* en polisman får eftersöka i samband med en åtgärd. Skälet till detta är att åtgärderna är tänkta att kunna användas i syfte att bekämpa många olika typer av gränsöverskridande brottslig verksamhet. Vad som får eftersökas får därför ytterst avgöras i förhållande till grunden för den aktuella åtgärden. Om åtgärder riktas mot en viss typ av transportmedel, på en viss tid och plats, på grund av att det finns anledning att anta att det där kan förekomma brottslig verksamhet kopplad till internationella stöldligor, t.ex. utförsel av stöldgods, då måste syftet med åtgärden vara att eftersöka sådant gods. Om det däremot finns anledning att anta att det på platsen förkommer aktivitet kopplad till människosmuggling, då är syftet med åtgärden att

eftersöka personer som färdas i dolda utrymmen och vid behov kontrollera dessa personers identitetshandlingar och andra dokument. Att det förhåller sig så följer av kravet på att en åtgärd endast får vidtas i den utsträckning det är nödvändigt för att uppnå syftet med densamma.

Det finns alltså inget hinder mot att identitetshandlingar som hittas i samband med ett ingripande granskas om detta kan bedömas vara nödvändigt. Om en genomsökning av ett transportmedel eller en kroppsvisitation inte leder till någon vidare misstanke om brott saknas det enligt utredningens uppfattning dock i regel skäl att närmare utreda identitetsfrågan.

Som vi tidigare redovisat är det inte aktuellt att införa någon rätt att utföra slumpmässiga identitetskontroller i gränsnära områden (se avsnitt 20.5.1). De föreslagna bestämmelserna ger inte heller stöd för att åtgärder vidtas enbart i syfte att kontrollera någons identitet. En förutsättning för att en person eller ett transportmedel ska få stoppas är nämligen att det finns anledning att anta att transportmedlet behöver genomsökas eller personen kroppsvisiteras i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet (se om innebörden av detta rekvisit ovan). Denna förutsättning ska vara uppfylld redan innan åtgärden påbörjas och några slumpmässigt utförda stopp godtas inte.

Tanken är att åtgärderna ska vidtas på basis av ett selektivt urval, ett urval som grundar sig på exempelvis en riskprofil eller risktransport. Åtgärder ska alltså inte enbart kunna vidtas mot personer som redan är kända för myndigheterna eller misstänkta för brott. Ett sådant system utgår inte från individen och en del av tanken med det är att det saknar betydelse vem som t.ex. framför ett fordon som stämmer in på en viss riskprofil. Eftersom misstanken att det förekommer gränsöverskridande brottslig verksamhet i det här skedet kan vara relativt oprecis och i regel inte riktad mot någon identifierad aktör kommer alltså en kontroll av identitet i de flesta fall vare sig bidra till att förstärka eller försvaga misstanken. Rätten att vidta en åtgärd enligt de föreslagna bestämmelserna kommer således att föreligga oavsett om den person som en åtgärd riktas mot är villig att på förfrågan visa upp identitetshandlingar eller inte.

De föreslagna åtgärderna syftar alltså inte i första hand till att identifiera eller kartlägga individer. Om en vidtagen åtgärd inte leder till någon vidare misstanke om brott saknas det som sagt i regel skäl

att närmare utreda identiteten på berörda personer. Det finns i en sådan situation inte godtagbara skäl för att vidta ytterligare undersökningar eller omhänderta personer för att fastställa identiteten.

I en situation där misstanken stärkts och det finns anledning att anta ett konkret brott har begåtts blir de i tidigare sammanhang redovisade bestämmelserna i rättegångsbalken och även polislagen gällande möjligheterna till identifiering tillämpliga.

Trots att uppgifter om identitet alltså kan vara av viss betydelse exempelvis för underrättelseverksamheten är det utredningens bedömning att de nu redovisade möjligheterna till kontroll av identitet är tillräckliga. Några särskilda bestämmelser rörande rätten att kontrollera identitet föreslås därför inte.

Vad gäller befogenheter i samband med inre utlänningskontroller redovisas utredningens överväganden i avsnitt 19.4. Vad som nu sagts gäller med undantag för dessa överväganden. Om förutsättningar för sådan kontroll, som innefattar identitetskontroll, uppstår i samband med en sådan åtgärd som föreslås här kan givetvis bestämmelserna om sådana kontroller tillämpas.

Polismans beslut

Bestämmelsernas utformning innebär att alla polismän har befogenhet att genomföra en kroppsvisitation eller husrannsakan under de föreskrivna förutsättningarna. Detta framstår som nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna bedriva verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Situationer då en åtgärd enligt bestämmelserna kan bli aktuell kan i vissa fall komma att uppstå plötsligt och utan förvarning. Det är också fråga om situationer som kan vara snabbt övergående, särskilt med beaktande av att befogenheterna endast får tillämpas på ett geografiskt begränsat område. Det är därför av väsentlig betydelse att beslut om ett ingripande kan fattas på kort tid.

I de fall det är fråga om mer planerade insatser bör dock beslut fattas av Polismyndigheten, dvs. av någon som enligt särskild delegationsordning har fått behörighet att fatta sådana beslut för Polismyndighetens räkning (jfr med vad som gäller vid tillämpningen av 19 och 20 a §§ polislagen¹⁵).

¹⁵ Jfr bl.a. prop. 1986/87:115 s. 12.

20.5.3 Stoppande av transportmedel

Utredningens bedömning: Rätten för en polisman att stoppa transportmedel följer av 22 § 2 och 3 polislagen (1984:387) och behöver inte regleras särskilt.

Skälen för bedömningen

Att en polisman har rätt att stoppa en person som ska bli föremål för åtgärder enligt den nya bestämmelsen är en naturlig följd av kontrollrätten. När det gäller att stoppa fordon eller andra transportmedel är denna rätt inte lika självklar.

Vi har i avsnitt 19.4.9 redogjort för bestämmelsen i 22 § polislagen samt för frågor som övervägts och uttalande som gjorts i lagens förarbeten. Där framkommer att det i förarbetena anges att det för tillämpning av bestämmelsen förutsätts att det finns en konkret brottsmisstanke. Vidare att polisen inte heller med stöd av bestämmelsen har möjlighet att stoppa fordon i den förebyggande verksamheten t.ex. för trafikinformation.¹⁶

Uttalandet om att det krävs en konkret brottsmisstanke torde dock ta sikte på punkten 1 i bestämmelsen och inte ha bäring på tillämpningsområdet för punkterna 2 och 3 som också gäller när åtgärder i förebyggande syftet vidtas med stöd av polislagens regler.¹⁷ I de fall en polisman behöver stoppa ett transportmedel för att med stöd av de nya befogenheterna vidta kroppsvsitation eller genomöka transportmedlet kan detta enligt vår bedömning alltså ske med stöd av bestämmelserna i 22 § 2 och 3 polislagen. Rätten behöver därför inte regleras särskilt.

20.5.4 Förenligheten med EU-rätten

Utredningens bedömning: Rätten att utöva befogenheterna enligt de nya bestämmelserna i denna del behöver inte begränsas ytterligare för att regleringen ska vara förenlig med EU-rätten.

¹⁶ Prop. 1996/97:175 s. 58 ff.

¹⁷ Jfr a. prop. s. 59 f. och 81 samt Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (15 februari 2021, version 14, JUNO), kommentaren till 22 §.

Skälen för bedömningen

I avsnitt 18.2 har vi redogjort för utredningens slutsatser om vilket handlingsutrymme EU-rätten lämnar åt nationella myndigheter att utöva polisiära befogenheter i gränsnära områden. I avsnitt 19.4.4 och 19.4.5 har vi konstaterat att det i förhållande till den nya grunden för inre utlänningskontroller som föreslås behöver införas vissa begränsningar för att säkerställa att kontrollerna inte utförs systematiskt eller på ett sätt som gör att de får samma verkan som in- och utresekontroller.

Eftersom de befogenheter att utföra personkontroll som föreslås i detta avsnitt är avsedda att gälla endast i gränsnära områden har utredningen även övervägt behovet av begränsningar i fråga om dessa åtgärder. En utgångspunkt för bedömningen i denna del är att varken gränskodexen eller de fördrag den vilar på påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.¹⁸

De befogenheter som föreslås i denna del är inte avsedda att utövas vid gränsen utan inne i landet, även om tillämpningsområdet är begränsat till de gränsnära områdena, och förutsätter inte att den kontrollerade personen verkligen passerar gränsen. Det är alltså inte fråga om sådana in- och utresekontroller som förbjuds enligt artikel 22 utan sådana befogenheter inom Sveriges territorium som omfattas av artikel 23.

I artikel 23 i gränskodexen föreskrivs att avskaffandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte ska påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Detta gäller också när sådana befogenheter utövas i gränsområden.

Utövandet av polisiära befogenheter får enligt andra meningens i bestämmelsen särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna inte syftar till gränskontroll, bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, samt utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna eller utförs som stickprovskontroller.

¹⁸ Jfr bl.a. målet Adil, C-278/12, punkt 52.

Att åtgärderna endast får vidtas i gränsnära områden innebär inte att de därmed ska anses ha samma verkan som in- och utresekontroller.¹⁹

Syftet med de nya möjligheterna att vidta åtgärder i form av kroppsvsitation och genomsökande av transportmedel som föreslås i detta avsnitt är inte detsamma som syftet med gränskontroller i den mening som avses i gränskodexen; dvs. dels att säkerställa att personer kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det, dels att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna. Åtgärderna syftar i stället till att bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Åtgärderna syftar inte i första hand till att kontrollera personers identitet och inte heller till att kontrollera rätten till vistelse utan till att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet.

En förutsättning för att en åtgärd ska få vidtas är vidare att det finns anledning att anta att den behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss gränsöverskridande brottslig verksamhet. Vi har ovan närmare beskrivit hur prövningen av om förutsättningen är uppfylld ska gå till och vad den ska baseras på. Utövandet av befogenheterna är således beroende av att faktiska omständigheter, såsom underrättelser eller annan robust polisiär information, tyder på förekomsten av gränsöverskridande brottslig verksamhet. Detta krav innebär också att åtgärder inte kan vidtas mot alla och envar som befinner sig i det gränsnära området och utgör i sig ett hinder mot att åtgärderna vidtas systematiskt. Åtgärderna kan inte heller utföras helt slumpmässigt utan är avsedda att utföras selektivt.

Alla de förutsättningar som särskilt anges i artikel 23 som sådana att, när de föreligger, kontrollen inte ska anses motsvara in- och utresekontroller är alltså uppfyllda. Framför allt de syften i vilka åtgärderna får vidtas, men också de övriga krav som enligt förslaget föreskrivs för att rätten att utöva befogenheterna ska gälla, medför enligt utredningens uppfattning en tillräcklig garanti för att säkerställa att åtgärderna klart skiljer sig från sådana systematiska personkontroller som utförs vid unionens yttre gränser. Utövandet av dessa befogenheter kan inte förväntas få samma verkan som in- och utresekontroller. Några ytterligare begränsningar behöver enligt vår bedömning inte införas för att de nya reglerna ska vara förenliga med gränskodexen. Förslagen tar uteslutande sikte på polisiära åtgärder som syftar till att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten i

¹⁹ Se de förenade målen Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, punkt 69 och 70.

Sverige. Vår bedömning är därför att förslagen inte heller på annat sätt påverkar den fria rörligheten inom den Europeiska unionen och inte heller skyddsbehövande personers rättigheter.

20.5.5 Befogenheterna ska endast tillkomma Polismyndigheten

Utredningens bedömning: Det har inte framkommit något behov av att ge Kustbevakningen eller Tullverket motsvarande befogenheter inom ramen för dessa myndigheters egen brottsbekämpande verksamhet. Några sådana förslag lämnas därför inte.

Skälen för bedömningen

Utredningens uppdrag är att ta ställning till om Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden. Enligt direktivet får utredarens förslag även gälla 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 anges främst kunna vara aktuellt när det gäller Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Både Kustbevakningen och Tullverket har ingått i utredningens kartläggning av behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden.²⁰ Med anledning av hur myndigheternas uppdrag är formulerat i dag och givet att uppdragen endast delvis omfattar bekämpning av sådan gränsöverskridande brottslighet som avses här har myndigheterna inom ramen för denna utredning inte framfört några behov av utökade möjligheter att använda tvångsmedel av det slag som nu diskuteras. Ett annat skäl är att båda dessa myndigheter bedriver relativt omfattande kontroll- eller tillsynsverksamhet i områden intill Sveriges gräns och därmed redan har delvis liknande befogenheter i kontrollverksamheten.

Den gränsöverskridande brottsligheten som de föreslagna nya befogenheterna avser att omfatta ligger i huvudsak också utanför området för Kustbevakningens direkta brottsbekämpning och delvis utanför den brottslighet som Tullverket har befogenhet att självständigt utreda.

²⁰ Det bör anmärkas att begreppet gränsnära områden inte var närmare definierat vid genomförandet av kartläggningen, se vidare avsnitt 11.1.

Det har alltså inom ramen för den här utredningen inte framkommit något behov av att närmare överväga om Kustbevakningen eller Tullverket för egen del ska ges samma befogenheter som de som nu föreslås för Polismyndigheten. Några sådana förslag lämnas därför inte. När det gäller Tullverket ska anmärkas att regeringen i april 2021 har tillsatt utredningen En samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter (dir 2021:28), som ska redogöra för och analysera Tullverkets befintliga befogenheter och överväga om myndigheten bör ges ytterligare befogenheter samt, i så fall, föreslå sådana. Utredaren ska också föreslå en ny sammanhållen författningsreglering som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga för att reglera Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, och i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast i maj 2022. Inom ramen för den utredningen finns det alltså vid behov möjlighet att överväga frågan om Tullverkets befogenheter på nytt.

20.5.6 Ingen biträdesmöjlighet

Utredningens bedömning: Utredningen lämnar inte något förslag när det gäller Kustbevakningens eller Tullverkets möjlighet att biträda Polismyndigheten i fråga om sådana brottsbekämpande åtgärder som föreslås.

Skälen för bedömningen

Biträdesmöjligheter i dag

I vissa situationer har Kustbevakningen i dag rätt att biträda Polismyndigheten i fråga om brott som inte faller under myndighetens direkta brottsbekämpning. Även för Tullverket har det nyligen införts en rätt att biträda Polismyndigheten i vissa fall vid misstanke om brott som Tullverket inte har befogenhet att utreda. Nedan redovisas biträdesmöjligheterna och utredningens överväganden i fråga om någon motsvarande möjlighet ska föreligga i fråga om brottsbekämpande åtgärder enligt den nya lagen.

Biträde enligt Kustbevakningslagen

Enligt kustbevakningslagen kan Kustbevakningen som biträde åt annan myndighet ingripa mot alla typer av brott, inte endast sådana som omfattas av Kustbevakningens direkta brottsbekämpande verksamhet. I dessa fall har dock en annan myndighet – Polismyndigheten eller Tullverket – huvudansvaret för brottsbekämpningen. Detta utgör den indirekta brottsbekämpningen. Bestämmelser om den indirekta brottsbekämpningen och om biträde finns i 4 kap. kustbevakningslagen.

Kustbevakningens indirekta brottsbekämpning kan delas upp i tre nivåer. För det första handlar det om brottsbekämpning i fall där det finns behov av omedelbara ingripanden och Kustbevakningen inte kan vänta med en åtgärd till efter det att en annan huvudansvarig myndighet ställt sig bakom åtgärden. För det andra handlar det om situationer när en förundersökning ännu inte har inletts, men den huvudansvariga myndigheten har ställt sig bakom Kustbevakningens ingripande. För det tredje handlar det om situationer där det pågår en förundersökning och förundersökningsledaren begär biträde med en viss åtgärd.²¹

I 4 kap. 1 § kustbevakningslagen regleras frågan om biträde åt en annan myndighet innan en förundersökning har inletts. Där anges att Kustbevakningen i ett enskilt fall får ingripa även om brottet inte ingår i den direkta brottsbekämpningen.

Bestämmelsen förutsätter alltså att förfrågan sker i ett enskilt fall, vilket innebär att det inte är möjligt att träffa generella överenskommelser mellan myndigheterna om att en kustbevakningstjänsteman får ingripa vid vissa brottstyper eller på vissa platser. Det kan dock vara frågan om ett enskilt fall även om uppdraget spänner över flera arbetspass.²²

Möjligheten att ingripa efter en begäran om biträde innan förundersökning inletts är tänkt att aktualiseras endast under ett mycket kort skede och vid ett fåtal situationer. Möjligheten är därför begränsad till sådana tillfällen som nära anknyter till Kustbevakningens verksamhet och kan i regel endast ske efter godkännande från Polismyndigheten eller Tullverket.²³

²¹ Prop. 2018/19:16 s. 89 f.

²² A. prop. s. 142 f.

²³ A. prop. s. 88.

Vad gäller befogenheter vid ingripanden innan en förundersökning har inletts anförde regeringen i lagens förarbeten att det redan fanns en väl inarbetad ordning som innebar att en kustbevakningstjänsteman hade en rad av de befogenheter som en polisman har när myndigheten lämnar biträde åt exempelvis Polismyndigheten. Eftersom den föreslagna nya regleringen även skulle ge Kustbevakningen möjlighet att biträda Polismyndigheten eller Tullverket i ett mycket tidigt skede under en brottsutredning, när en förundersökning ännu inte har inletts, talade rättssäkerhetsskäl starkt för att ge bestämmelsen ett snävt tillämpningsområde. Regeringen uttalade att det främst bör vara fråga om att en kustbevakningstjänsteman ska kunna utföra vissa primära utredningsåtgärder.²⁴

Mot den bakgrunden gavs en kustbevakningstjänsteman, innan en förundersökning har inletts, rätt att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brottet, beordra och ta med någon till förhör samt, från den som ska höras, tillfälligt ta om hand elektronisk kommunikationsutrustning och då besluta om kroppsvisitation (4 kap. 2 § och 3 kap. 4–6 §§). Det konstaterades att denna form av ingripande oftast är möjlig i nära anslutning till att brottet har begåtts.²⁵ Gripanden och beslag får ske endast om ett godkännande från den huvudansvarige myndigheten inte kan avvaktas (4 kap. 3 §).

Samtliga de befogenheter som ges även i tiden före det att en förundersökning har inletts är alltså kopplade till förekomsten av ett misstänkt konkret brott. Uppgiften att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet ingår inte i den indirekta brottsbekämpningen (jfr 3 kap. 1 §).

I dag har Kustbevakningen således, med stöd av bestämmelserna i kustbevakningslagen, möjligheten att ingripa om myndigheten exempelvis i samband med en lastsäkringskontroll upptäcker stöldgods. Denna ordning har bl.a. motiverats med hänvisning till att allmänheten har berättigade förväntningar på att uniformerade tjänstemän vid en brottsbekämpande myndighet kan ingripa i tjänsten om ett brott upptäcks, men också till att Kustbevakningen när ett brott begås på eller i anslutning till vatten normalt kan vara relativt snabbt på plats i stora delar av landet.²⁶

²⁴ A. prop. s 91.

²⁵ Ibid.

²⁶ A. prop. s. 87.

Tullverket och biträde åt Polismyndigheten

Genom lagändringar som har trätt i kraft den 1 augusti 2021 har Tullverket getts en utökad möjlighet att ingripa mot brott. Nya bestämmelser har införts i lagen (2000:1225) om straff för smuggling som ger tulltjänstemän en utökad möjlighet att ingripa vid misstanke om brott som Tullverket inte har befogenhet att utreda. Ingripandet ska enligt huvudregeln kunna ske efter förfrågan till och godkännande av Polismyndigheten. I samband med ingripandet får en tulltjänsteman hålla inledande förhör och även i övrigt vidta primära utredningsåtgärder. Om ett godkännande inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet får en tulltjänsteman även gripa en person och ta egendom i beslag. En undersökningsledare kan i vissa fall begära biträde av Tullverket sedan Polismyndigheten inlett en förundersökning eller om en sådan redan är inledd när en förfrågan om samtycke eller en rapportering sker.

De nya bestämmelserna innebär att en tjänsteman vid Tullverket, i samband med en tullkontroll, får ingripa innan en förundersökning har inletts även mot ett brott som inte omfattas av Tullverkets befogenhet att inleda förundersökning. En förutsättning är att Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och den myndigheten har godkänt att ingripandet görs. I en sådan situation kan en tulltjänsteman hålla inledande förhör och vidta vissa andra utredningsåtgärder. Tulltjänstemannen kan också ta hand om elektronisk utrustning innan ärendet överlämnas till Polismyndigheten. Vidtagna åtgärder ska genast rapporteras till Polismyndigheten så att informationen kan användas som underlag för att besluta om vidare åtgärder.

Genom de nya befogenheterna har Tullverket rätt att ingripa exempelvis om misstänkt stöldgods upptäcks i samband med en tullkontroll eller om misstanke uppstår om annat brott, t.ex. människosmuggling.

De genomförda lagändringarna utgör ett led i regeringens mobilisering mot den organiserade brottsligheten. De nya bestämmelserna har motiverats av att Tullverkets kontrollverksamhet är koncentrerad till de svenska gränsövergångarna och att myndigheten därmed i sin ordinarie verksamhet kan upptäcka olika typer av brott. Att en tulltjänsteman ska kunna tillfälligt ingripa mot all typ av brottslighet har därför ansetts bidra till bättre förutsättningar för en effektivare brotts-

bekämpning och ett bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser.²⁷ Regeringen har i förarbetena framhållit att de skäl som motiverat Kustbevakningens biträdesmöjligheter i flera avseenden också gäller i fråga om Tullverket.²⁸

Regeringen har också framhållit att de nya befogenheterna överensstämmer med de befogenheter som en tulltjänsteman redan har i sin ordinarie brottsbekämpningsverksamhet och att det endast är fråga om vissa nödvändiga åtgärder i det absoluta inledningsskedet i en utredning. Det är fråga om åtgärder som bör kunna vidtas i så nära anslutning till det misstänkta brottet som möjligt och det rör sig om ett mycket kortvarigt skede innan Polismyndigheten beslutar om förundersökning ska inledas eller inte.²⁹

Befogenheterna motsvarar i stort de befogenheter en kustbevakningstjänsteman har då denne biträder Polismyndigheten eller Tullverket med stöd av bestämmelserna i 4 kap. kustbevakningslagen.

Vad gäller Tullverket har regeringen vidare i april 2021 tillsatt den ovan nämnda utredningen En samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter (dir. 2021:28). Det framgår av direktiven att uppdraget även innefattar att överväga utökade möjligheter att biträda Polismyndigheten.

Någon utökad biträdesmöjlighet föreslås inte

Flera av de skäl som motiverat de ovan redovisade bestämmelserna om biträde mellan de brottsbekämpande myndigheterna gör sig gällande även i fråga om brottsbekämpande åtgärder enligt den föreslagna nya lagen. Således skulle en ordning där såväl Tullverket som Kustbevakningen i lagen gavs möjlighet att biträda Polismyndigheten bidra till bättre förutsättningar för en effektivare brottsbekämpning och innebära ett bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser.

Den gränsöverskridande brottsligheten som de nya befogenheterna avser att omfatta ligger i huvudsak utanför området för Kustbevakningens direkta brottsbekämpning och delvis utanför den brottslighet som Tullverket har befogenhet att självständigt utreda. När frågan om biträde övervägs måste det också beaktas att de föreslagna befogenheterna är utformade så att de kan tillämpas i ett mycket tidigt stadie,

²⁷ Prop. 2020/21:192 Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott s. 21.

²⁸ A. prop. s. 21 ff.

²⁹ A. prop. s. 27 ff. och 31.

innan det finns misstanke om ett konkret brott. Åtgärderna kan som konstaterats ovan vidtas i brottsspaningssyfte och förutsätter inte någon konkret misstanke. På det sättet skiljer sig den föreliggande situationen markant från de där biträde i dag är möjligt enligt bestämmelserna i kustbevakningslagen eller de nya bestämmelserna i lagen om straff för smuggling.

Regeringen har i båda fallen av ovan nämnd lagstiftning betonat att befogenheterna i samband med biträdet överensstämmer med de befogenheter som tjänstemän vid myndigheterna redan har i sin ordinarie brottsbekämpningsverksamhet och att den biträdande myndigheten endast får vidta vissa nödvändiga åtgärder i det absoluta inledningskedet i en utredning, oftast i nära anslutning till att ett konkret brott har begåtts. Regeringen har framhållit att rättssäkerhetsskäl talar för att ge bestämmelserna om biträde ett snävt tillämpningsområde. De föreslagna biträdesmöjligheterna för Tullverket är exempelvis begränsade till att endast gälla i direkt samband med en tullkontroll. I båda fallen är biträdesmöjligheten också begränsad till att gälla i enskilda fall.

De befogenheter som utredningen föreslår i fråga om brottsbekämpningen motsvaras inte av någon befogenhet som Kustbevakningen eller Tullverket i dag har inom ramen för sin brottsbekämpande verksamhet. Till detta kommer att åtgärderna till sin natur inte är avsedda att tillämpas i enskilda fall av misstanke om brott utan har ett mer brett tillämpningsområde.

Eftersom de förslag som utredningen lämnar i första hand tar sikte på brottsförebyggande och underrättelsestyrkt arbete gör sig delvis andra överväganden gällande än de som ligger till grund för de ovan redovisade bestämmelserna om biträde när ett misstänkt konkret brott har upptäckts. Åtgärderna är mer proaktiva och det finns inte samma förväntan på ett ingripande som det finns exempelvis när en tjänsteman vid en myndighet i samband med kontrollverksamhet upptäcker ett misstänkt brott.

Att låta möjligheten till biträde gälla även sådana åtgärder som föreslås här skulle innebära en väsentlig utvidgning av såväl Kustbevakningens som Tullverkets befogenheter utanför respektive myndighets huvudsakliga brottsbekämpande verksamhet. Det skulle vidare ge myndigheterna relativt omfattande befogenheter i ett mycket tidigt skede av brottsbekämpningen. Dessutom skulle det förutsätta ett mer aktivt agerande från myndigheterna för att upptäcka misstänkt

brottslig verksamhet än i dag när ingripanden aktualiseras först när en brottsmisstanke är ett faktum.

I ett reformerat system kan Polismyndigheten förväntas ha ökad närvaro i de gränsnära områden som den föreslagna lagen är tillämplig i. Vidare kommer de biträdesmöjligheter som finns i dag fortsatt att gälla i sådana områden. Om tjänstemän vid Kustbevakningen eller Tullverket i sin kontrollverksamhet misstänker brott kan de alltså agera med stöd av de ovan redovisade reglerna.

Utredningens uppfattning är att lagstiftaren bör sträva efter att underlätta myndigheternas samarbete för att i så stor utsträckning som möjligt effektivisera det brottsbekämpande arbetet. Det finns också skäl som talar för ett behov av att möjliggöra en biträdesroll. En utvidgning av biträdesmöjligheterna till att gälla även de åtgärder som vi föreslår här kräver dock mer ingående överväganden rörande såväl myndigheternas respektive roll i förhållande till den brottslighet som är aktuell, som de rättssäkerhetsfrågor som väcks. Ett sådant arbete ryms inte inom tiden för utredningens uppdrag.

Såvitt avser Tullverket kan frågan om möjligheten att biträda Polismyndigheten tas upp inom ramen för den ovan nämnda Utredningen om en samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter. Vad gäller Kustbevakningen får frågan om biträdesmöjligheter övervägas i ett annat sammanhang.

20.6 Myndigheternas samverkan

Vi har i flera sammanhang poängterat vikten och nyttan av att de brottsbekämpande myndigheterna samarbetar och samverkar för att med gemensamma krafter på bästa sätt bekämpa den gränsöverskridande brottsliga verksamheten. Vi har dock bedömt att enbart ett utökat samarbete inte är tillräckligt för att ytterligare effektivisera verksamheten i gränsnära områden.

De utökade befogenheter vi föreslår här tillkommer endast Polismyndigheten. Som vi konstaterat ovan kan, i ett reformerat system, Polismyndigheten förväntas ha ökad närvaro i de gränsnära områden där befogenheterna blir tillämpliga. Eftersom Polismyndighetens uppdrag inte är begränsat till någon viss kategori av brott kan detta i förlängningen medföra en ökad aktivitet från Polismyndighetens sida mot brottslig verksamhet som även andra myndigheter, kanske främst

Tullverket, har att bekämpa och utreda självständigt. Vidare har Tullverket nyligen fått nya befogenheter att ingripa vid misstanke om brott som Tullverket inte har befogenhet att utreda. I vissa avseenden kan myndigheternas uppdrag därmed framöver komma att överlappa varandra på ett mer framträdande sätt än tidigare. För att undvika att delvis överlappande befogenheter leder till att flera myndigheter exempelvis gör insatser mot samma brottsliga verksamhet är det centralt att myndigheterna fortsatt samverkar i syfte att säkra att samhällets resurser sammantaget används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

21 Dokumentationsskyldighet och verkställighet av kroppsvisitation

21.1 Inledning

Den nya lagen föreslås innehålla bestämmelser om dels åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dels åtgärder för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige. För samtliga åtgärder kommer några gemensamma bestämmelser att gälla. För det första kommer lagen att reglera rätten att vidta åtgärder utanför det gränsnära området. Denna fråga har behandlats i avsnitt 14.8. Lagen kommer vidare att föreskriva en dokumentationsplikt som ska gälla för alla åtgärder enligt lagen och vidare också innehålla särskilda bestämmelser om verkställigheten av kroppsvisitation. Överväganden rörande de sistnämnda två frågorna redovisas nedan.

21.2 Dokumentationsskyldighet

Utredningens förslag: En särskild bestämmelse om dokumentationsskyldighet ska införas i den nya lagen. Bestämmelsen ska huvudsakligen motsvara den i 27 § polislagen (1984:387) och vad som i fråga om kontroll av vistelserätt i dag gäller enligt myndighetsföreskrifter på området.

Skälen för förslaget

I 27 § polislagen finns en bestämmelse om dokumentationsskyldighet vid polisingripanden. Enligt bestämmelsen ska protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller gripes. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande

åtgärder, när dessa vidtas med stöd av polislagen, samt vid omhändertagande av föremål. Bestämmelsen blir således inte tillämplig vid ingripanden enligt den föreslagna nya lagen.

Enligt bestämmelsen i 27 § polislagen ska det av protokollet framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt förekommit vid ingripandet. Ansvaret för att föra protokoll är fördelat mellan den polisman som gjort ingripandet och den som är att anse som förman vid ingripandet.

I 2 kap. 7 § kustbevakningslagen (2019:32) finns en motsvarande bestämmelse rörande kustbevakningens ingripanden i de fall dessa innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips.

I rättegångsbalken finns särskilda regler om protokoll över beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Bestämmelserna gäller för där avsedda fall. Bestämmelser om skyldigheten att dokumentera åtgärder av liknande slag finns även på flera andra håll i lagstiftningen.

Det saknas i dag ett lagstadgat krav på att dokumentera sådana inre utlänningskontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716). Enligt bestämmelser i utlänningsförordningen (2006:97) får Polismyndigheten meddela verkställighetsföreskrifter gällande sådana kontroller. Detta har gjorts genom Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4). I föreskriften anges bl.a. att en inre utlänningskontroll ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen, samt att dokumentationen ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna (6 §).

Även för inre utlänningskontroller som utförs av polisen gäller således i dag en dokumentationsskyldighet, även om den inte följer av lag. Denna skyldighet kommer att gälla även för de kontroller som utförs med stöd av den nya lagen (jfr avsnitt 19.4.10).

Rätten att utföra inre utlänningskontroller åtföljs inte enligt gällande rätt av några befogenheter att genomföra kroppsvisitation eller genomsöka transportmedel. Någon skyldighet att protokollföra sådana åtgärder som görs i samband med kontroll kommer således inte heller att följa av gällande rätt.

Bestämmelser om skyldighet att dokumentera polisiära ingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. För det första tydliggör en sådan reglering att en polisman eller annan berörd tjänsteman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. Dessutom medger en dokumentationsskyldighet en önskvärd kontroll av den aktuella verksamheten.

De utvidgade befogenheter som vi föreslår ska gälla i gränsnära områden medför en möjlighet för myndigheterna att utföra kontroller och vidta åtgärder i större omfattning och på andra grunder än tidigare. Det är fråga om åtgärder som kan beslutas av den enskilde polismannen eller kustbevakningstjänstemannen. Den kontrollmekanism som finns rörande åtgärderna är främst den interna kontrollen inom berörd myndighet och den externa tillsyn som JO och JK utövar. Det är därför av stor vikt att kontroller och åtgärder enligt den nya lagen dokumenteras. Detta gäller både för åtgärder i den brottsbekämpande verksamheten och åtgärder i kontrollverksamheten. Eftersom någon sådan skyldighet inte kommer att följa av annan lag bör denna skyldighet regleras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen.

Bestämmelsen bör utformas så att den huvudsakligen motsvarar 27 § polislagen och de myndighetsföreskrifter som finns i fråga om inre utlänningskontroller som utförs av Polismyndigheten. En sådan reglering kommer att innebära en viss dubbelreglering av dokumentationsskyldigheten avseende de inre utlänningskontrollerna. Detta får dock anses befogat för att säkra att inga åtgärder enligt den nya lagen faller utanför denna skyldighet. Avsikten är dock inte att ålägga någon mer omfattande dokumentationsskyldighet för dessa kontroller än den som följer av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll. Dokumentationsskyldigheten ska i den delen gälla såväl för polismän som för kustbevakningstjänstemän som utför kontroller.

Frågan har lyfts i vilken utsträckning det är möjligt att dokumentera grunden för ingripanden enligt den nya lagen då dessa i regel kommer att grunda sig på underrättelser eller annan liknande information. Det är riktigt att underlagets karaktär kan medföra att dokumentationen inte kommer att kunna vara lika fyllig och detaljerad som i vissa andra fall. Det bör dock av dokumentationen framgå att åtgärden grundar sig på underrättelser och den bör, i den mån det är möjligt, innehålla en närmare beskrivning av denna information. Dokumentationen bör i vart fall vara tillräckligt detaljerad för att det

vid en eventuell tillsyn ska gå att få fram närmare information om underlaget.

21.3 Verkställighet av kroppsvisitation

Utredningens förslag: Det ska införas en särskild bestämmelse om hur kroppsvisitation ska verkställas i den nya lagen. I lagen ska det framgå att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. Kroppsvisitation av en enskild får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra personer än personer av samma kön som den som ska visiteras, läkare eller legitimerade sjuksköterskor, förutom i de fall en visitation innebär att enbart ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Om en visitation i samband med en inre utlänningskontroll innebär att enbart utlänningsens tillhörigheter undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om rätten att genomföra en kroppsvisitation åtföljs inte sällan av bestämmelser om hur kroppsvisitationen ska verkställas. Så bör också vara fallet i den föreslagna nya lagen.

Bestämmelserna bör formuleras så att de motsvarar de i bl.a. 9 kap. 2 § tredje och fjärde stycket utlänningslagen och 28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken. Av nämnda bestämmelser följer att en kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. Vidare att en kvinna inte får kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra

män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor, förutom i de fall då en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks.

I den nya lagen bör lydelsen vara könsneutral. I den nya lagen bör också lämnas ett utrymme att avvika från vad som föreskrivs om synnerliga skäl för det föreligger. Om åtgärden inte kan verkställas enligt vad som föreskrivs exempelvis på grund av bemanningsläget och situationen är brådskande bör avsteg få göras.

I 28 kap. 13 a § rättegångsbalken anges att den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet under viss tid och att en polisman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras. Sådana bestämmelser finns också i t.ex. skyddslagen (2010:305) och annan lagstiftning som ger rätt att utföra kroppsvisitation. Eftersom åtgärderna innebär en begränsning i rörelsefriheten har en uttrycklig reglering av varje led i kroppsvisitationen i tidigare sammanhang ansetts vara motiverad av legalitetsskäl.¹ I den nya lagen bör därför motsvarande befogenheter införas för en polisman eller kustbevakningstjänsteman.

Kroppsvisitation bör som huvudregel inte få utföras av annan än polisman eller kustbevakningstjänsteman. Utredningen ser däremot, i likhet med Återvändandeutredningen, inget hinder mot att även civilanställd personal vid Polismyndigheten får genomföra undersökning av väskor och dylikt i samband med inre utlänningskontroller.²

¹ Se prop. 2015/2016:68 Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet s. 60 ff.

² Jfr SOU 2017:93 s. 118 ff.

22 Förslagens påverkan på andra än dem som reser in eller ut ur landet

Enligt direktiven ska de förslag utredningen lämnar om ingripanden mot enskilda påverka andra än dem som reser in i eller ut ur landet i så liten utsträckning som möjligt. Att utforma ett regelverk utifrån denna förutsättning har också varit utredningens målsättning.

De åtgärder och befogenheter som vi föreslår i detta betänkande är dock inte beroende av att den som en åtgärd riktas mot har passerat eller ska passera en gräns. De föreslagna åtgärderna kan således komma att vidtas även avseende personer som befinner sig i ett gränsnära område av andra skäl än en resa in i eller ut ur landet. En sådan ordning har bedömts nödvändig och godtagbar av följande skäl.

De gränsnära områdena är definierade i lag och geografiskt avgränsade vilket i sig innebär en tydlig och betydande begränsning av de nya befogenheternas räckvidd. Redan med beaktande av de gränsnära områdenas natur kommer, som också tidigare påpekats, en stor del av rörelserna i dessa områden att vara kopplade till en in- eller utresa. I detta avseende skiljer sig det föreslagna regelverket således väsentligt från sådana system där en viss reglering gäller en gränsnära zon som sträcker sig längs med hela gränssträckningen och ett antal kilometer in i landet (jfr exempelvis Tyskland). Det kan dock förväntas att det i vissa gränsnära områden i relativt stor utsträckning även kan röra sig personer som befinner sig på platsen av andra skäl än en resa. Så är särskilt fallet med vissa större flygplatsområden och hamnar.

Även de närmare angivna förutsättningarna för kontroll- och tvångsåtgärder utgör dock en betydande begränsning av vilka som kommer att bli föremål för åtgärder enligt lagen. Kontroller och andra ingripanden kommer att kunna utföras på basis av riskprofiler och andra riskbedömningar. De föreslagna bestämmelserna förutsätter att

åtgärden behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslighet, alternativt för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet. Det är fråga om selektiva åtgärder som huvudsakligen är tänkta att vara under rättelsebaserade.

Redan med hänsyn till den geografiska begränsningen ligger det i sakens natur att den underrättelseinformation som urvalet kommer att bygga på huvudsakligen kommer att koppla till rörelser över gränsen. Arbetet med inre utlänningskontroller kan exempelvis, på liknande sätt som vid de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid inre gräns, riktas mot vissa högriskankomster med flyg eller färja. På liknande sätt kan de brottsbekämpande åtgärderna komma att utformas.

Såväl lagens begränsade tillämpningsområde som de förutsättningar som föreskrivs för åtgärderna innebär alltså indirekt begränsningar som i praktiken medför att dessa främst kommer att riktas mot dem som reser in i eller ut ur landet.

Vi har övervägt en uttrycklig begränsning till resenärer. Eftersom vi har bedömt att det gränsnära området ska omfatta något mer än endast själva flygplatsen, hamnen osv. skulle en sådan begränsning dock medföra vissa problem.

Som vi tidigare anfört kommer det i vissa mindre gränsnära områden att vara relativt enkelt att avgöra om en person har rest eller avser att resa, medan den bedömningen i andra områden kommer att vara betydligt svårare att göra. Ju längre ifrån själva gränsen åtgärden vidtas, desto svårare blir den bedömningen. Om lagen skulle förutsätta att det är klarlagt, eller att det kan antas, att den som åtgärden riktas mot har rest eller ska resa över gränsen skulle inre utlänningskontroller och andra ingripanden enligt lagen i praktiken endast kunna utföras i omedelbar anslutning till gränsen där den saken är som lättast att avgöra. I övriga delar av det gränsnära området skulle däremot saken kunna bli svår att bedöma, och senare att visa, och vi skulle riskera ett system där åtgärder av den anledningen inte skulle vidtas trots att förutsättningar för det rent faktiskt förelåg. En sådan begränsning skulle alltså motverka det tänkta syftet med regleringen, nämligen att kontroller ska kunna vidtas i hela det gränsnära området.

Till detta kommer att en del personer som befinner sig i det gränsnära området har sådan anknytning till andra personer som reser in i landet att det kan vara av intresse att vidta åtgärder även mot dessa. Det kan röra sig om personer som ska hämta upp eller ta hand om

inresande personer som saknar rätt att vistas i landet, t.ex. inresande illegal arbetskraft, eller ta emot personer eller gods som har koppling till gränsöverskridande brottslig verksamhet. Att tillåta åtgärder enbart i förhållande till resenärer skulle därför även i det avseendet innebära en begränsning som inte är önskvärd.

Sammantaget bedömer vi att de begränsningar som vi pekat på ovan, som indirekt följer av det föreslagna regelverket, i tillräcklig utsträckning begränsar påverkan på andra än resenärer. Att sådana individer ändå i någon utsträckning kommer att kunna bli föremål för kontroll bedöms dock som oundvikligt och i vissa fall alltså till och med önskvärt. Sett till behovet av utökade möjligheter till kontroller och andra ingripanden och den relativt begränsade påverkan på dessa individer som förslagen förväntas ha måste en sådan ordning anses vara godtagbar. Behovet av åtgärderna väger i detta fall tyngre än enskildas integritetsintressen (jfr vidare avsnitt 19.4.11 och avsnitt 20.5.1 under rubriken Särskilda utgångspunkter i ljuset av regeringsformen och Europakonventionen).

23 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Utredningens förslag till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden och ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200) innebär en förstärkning av brottsbekämpande myndigheters möjlighet att agera i Sveriges gränsområden. Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsremiss och riksdagsbehandling, föreslås att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft först den 1 juli 2023.

Vi bedömer inte att det finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

24 Konsekvensanalys

24.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av de lämnade förslagen i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom vi lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

En konsekvensanalys ska bl.a. innehålla en beskrivning av identifierade problem och vad som ska uppnås med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet samt vilka som berörs av regleringen (6 § 1–3 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning). I betänkandet har vi kontinuerligt beskrivit problem, behov och möjliga skadekonsekvenser inom de områden vi haft att kartlägga, lämnat förslag på åtgärder samt redovisat överväganden rörande alternativa lösningar. Vi har särskilt redogjort för hur de lämnade förslagen kan förväntas påverka enskildas fri- och rättigheter och vi har också kontinuerligt bedömt förslagets förenlighet med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det som sagts där upprepas inte i detta avsnitt. Övriga krav enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behandlas i det följande.

Redan här vill vi framhålla att de förslag vi lämnar inte i någon del innebär några skyldigheter för myndigheterna utan endast utvidgar deras rättsliga befogenheter. Detta, bland många andra faktorer, bidrar till att beräkningen av hur stora kostnadsökningar eller besparingar förslagen medför blir mycket osäker. Den sammantagna effekten av våra förslag kommer till stor del att bero på hur myndigheterna i praktiken kommer att tillämpa lagstiftningen.

24.2 Ekonomiska konsekvenser

24.2.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Förslagen kan medföra ökade kostnader för de rättsvårdande myndigheterna, främst Polismyndigheten.

Kostnaderna för Polismyndigheten kan förväntas bli förhållandevis betydande om myndigheten fullt ut utnyttjar de utvidgade rättsliga befogenheterna som förslagen innebär. Förslagen bedöms, om de ska få avsedd effekt, medföra behov av att betydande ekonomiska tillskott tillförs Polismyndigheten eller att det vidtas betydande omprioriteringar inom ram, främst med sikte på investeringar i ny teknik.

Även för Tullverket kan förslagen medföra kostnader som kan kräva omprioriteringar inom ram eller ekonomiska tillskott. Samma sak gäller i fråga om Integritetsskyddsmyndigheten.

Även för andra myndigheter kan förslagen komma att innebära vissa kostnadsökningar. Dessa bedöms dock inte vara större än att de kan rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag.

Polismyndigheten

Polismyndigheten är Sveriges största myndighet och hade i december 2020 totalt nästan 34 000 anställda, eller drygt 30 000 årsarbetskrafter.¹ Polismyndigheten är en enrådighetsmyndighet och leds av en chef – rikspolischefen – som inför regeringen bär ansvaret för myndighetens verksamhet. I myndigheten finns sju polisregioner med verksamhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område.

Vi har, i enlighet med våra direktiv, lämnat förslag till en ny lag och lagändringar som i första hand syftar till att säkerställa Polismyndighetens förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i gränsnära områden. Vi föreslår utökade befogenheter för Polismyndigheten i gränsnära områden i tre olika avseenden:

¹ Polismyndighetens årsredovisning 2020, s. 7 och 157.

- utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och att behandla vissa uppgifter som samlats in genom kamerabevakning (se avsnitt 15.5 och 17.3),
- utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana kontroller (se avsnitt 19.4), samt
- utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte (se avsnitt 20.5).

Eftersom våra förslag inte innebär några skyldigheter för Polismyndigheten och det därför är i någon mån svårt att förutse i vilken utsträckning möjligheterna kommer att tillvaratas, har det inte i nuläget gått att mera preciserat uppskatta kostnadseffekterna av förslaget.

Svårigheterna med att beräkna effekterna beror på flera faktorer. Vad kostnadseffekten blir kan för det första komma att bero på hur verksamheten i de gränsnära områdena framöver kommer att prioriteras av beslutsfattare såväl inom som utanför myndigheten. Sådana prioriteringar kan bl.a. påverkas av hur brottsligheten utvecklar sig, andra författningsändringar som påverkar rörligheten över gränserna och inte minst de ekonomiska ramarna.

En annan faktor som medför svårigheter är att det inte går att i nuläget att med säkerhet säga *hur många* eller *vilka* gränsnära områden som kommer att vara av intresse för exempelvis kamerabevakning. Ett rimligt antagande är dock att sådana större flygplatser och hamnar som omfattas av lagens tillämpningsområde och som också utgör gränsövergångsställen enligt Polismyndighetens föreskrifter om gränsövergångsställen (FAP 272-2, PMFS 2015:5) kommer att vara av intresse. Det kan vidare antas att även större gränsövergångar som inte utgör gränsövergångsställen kommer att bli föremål för kamera-bevakning (exempelvis Öresundsbron, Svinesundsbron och gränsövergången i Haparanda), liksom större vägar (europavägar och riksvägar) som korsar gränsen. Även tillfartsvägar till dessa platser kommer sannolikt att övervägas.

Även i avsaknad av mer detaljerade uppgifter kan vi konstatera att en första förutsättning för en effektiv tillämpning av lagen är att det görs vissa investeringar i teknik och infrastruktur, främst kamera-teknik (kameror, kringutrustning, lagringsutrymme m.m.), men också exempelvis lokaler och fordon. I den delen rör det sig huvudsakligen

om initiala investeringskostnader även om kostnad för exempelvis underhåll kan tillkomma.

En andra förutsättning är att det finns tillgängliga resurser i form av personal.

För att skapa en bild av de möjliga ekonomiska konsekvenserna har de till utredningen knutna experterna från Polismyndigheten tagit fram en skiss på hur den föreslagna nya regleringen skulle kunna tillämpas i praktiken samt vilka organisatoriska och ekonomiska krav det skulle ställa på myndigheten. Uppgifterna är endast grova uppskattningar och ska ses som ett exempel på hur verksamheten i gränsnära områden skulle kunna läggas upp. Av denna skiss framgår i huvudsak följande.

Investeringskostnader för teknik m.m.

När det först gäller ändringarna i regleringen rörande kamerabevakning och behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning förväntas en användning av de möjligheter som ges medföra både initiala investeringskostnader och löpande kostnader.

Polismyndigheten har anfört att det är i det närmaste omöjligt att beräkna totalkostnaderna för en uppbyggnad av kamerabevakning i gränsnära områden. Förutom att det, som nämnts, inte i nuläget går att förutse hur många platser som kan bli aktuella för bevakning, går det inte heller att beräkna *hur många kameror* som kan behövas på varje plats för att uppnå syftet med bevakningen. Hur många kameror som behövs på en viss plats beror i mycket stor utsträckning på hur platsen ser ut. Geografi, topografi, byggnationer på platsen och objekt som kan störa upptagningen kan påverka behovet, liksom förekomsten av objekt som inte ska bevakas (exempelvis ingångar till privatbostäder).

Som en grov uppskattning har det angetts att en större gränsövergång, t.ex. Öresundsbron eller en större hamn, kan behöva upp till 30 kameror för en effektiv bevakning. I Polismyndighetens kameraprojekt har vidare bedömningen gjorts att det skulle kunna krävas flera hundra kameror för att få tillräcklig täckning för bevakning på Arlanda flygplats. En ytterligare jämförelse är att Rinkeby torg i dag bevakas med tre till fyra kamerapunkter (där dock varje kamerapunkt utgörs av en kamera med upp till fem linser).

Om kamerabevakningen ska avse en vägsträcka och riktningarna är separerade genom t.ex. refug eller planteringar behövs det vidare

minst två kameror för vardera riktningen – en som kan filma framsidan på fordonen och en som kan filma baksidan. En kamera, motsvarande de som används inom verksamheten i dag, kan ha upp till fem linser som kan riktas olika. Antalet linser påverkar etableringskostnaden, ju fler linser desto högre kostnader.

Förutom antalet är det också svårt att förutse vilken *typ av kamera* som kan behövas på vilken plats. Valet av teknik är beroende av bl.a. hur platsen ser ut och syftet med bevakningen. Kamerabevakning i ett syfte kan kräva insamling av bildflöden (videomaterial), medan ett annat kan tillgodoses genom insamling av endast fordonsuppgifter. Det är också skillnad på ”översiktsbevakning” och bevakning som kräver möjlighet till zoom. En kamera utrustad med fem linser som samlar in ett helt bildflöde kallas nedan för en tung kamera.

Kostnaden för etablering av en fast kamerapunkt skiljer sig åt väsentligt beroende på valet av tekniska lösningar. Etablering av en tung kamera med upp till fem linser som skapar bildflöden (videomaterial) kostar ca 450 000–500 000 kronor. I kostnaden ingår kameran med tillhörande utrustning och lösningar för att möjliggöra lagring. Motsvarande kostnad för etableringen av en kamera med ANPR-teknik (Automatic Number Plate Recognition) som endast tar stillbilder kan, utifrån erfarenheterna hittills, beräknas uppgå till ca 100 000 kronor.

Utifrån en jämförelse med erfarenheterna från s.k. ATK-kameror, dvs. kameror för automatisk trafiksäkerhetskontroll, kan det dock förväntas att kostnaden för etablering av kameror med ANPR-teknik i gränsnära områden och vid tillfartsvägar i flera fall kan förväntas bli högre än vad som nu angetts. Etableringskostnaden för en ATK-kamera, exklusive kostnaden för själva kameran, beräknas nämligen till i snitt 250 000 kronor. Kostnaderna kan variera relativt mycket då bl.a. kostnaderna för etablering av el skiftar kraftigt beroende på platsen. Kostnaden för ATK-kameran beräknas i regel uppgå till 200 000–250 000 kronor, varför den totala etableringskostnaden inte sällan blir lika hög som för en tung kamera.

Utifrån dessa uppgifter kan en beräknad maximikostnad för etablering vid Öresundsbron uppgå till 15 miljoner kronor ($30 \times 500\,000$, endast tunga kameror som samlar in ett bildflöde), medan en minimikostnad kan beräknas till 3 miljoner ($30 \times 100\,000$, endast kameror med användning av ANPR-teknik).

För att insamlade uppgifter ska kunna behandlas krävs också utrustning och framför allt lagringskapacitet för att möjliggöra den lagring, bearbetning och analys som regelverket tillåter.

Behovet av lagringsutrymme är kopplat till vad som ska lagras. Kostnaden för att lagra exempelvis endast uppgifter om registreringsnummer eller stillbilder bedöms vara marginell, medan kostnaden för att lagra ett bildflöde (videomaterial) är betydligt högre. Behovet av lagringsutrymme är också beroende av yttre förhållanden som t.ex. väder- och ljusförhållanden och också av vilken kvalitet som materialet ska sparas i. Som exempel kan anges att lagringskostnaden för att lagra ett bildflöde från en tung kamera under två månader i kameraplattformen i dag uppgår till 48 000 kronor. Lagringskostnaden för en sådan kamera skulle alltså uppgå till omkring 300 000 kronor under ett år ($48\,000 \times 6$).

Med hänvisning till de många osäkerhetsfaktorer som alltså föreligger har det inte varit möjligt att beräkna någon sammanlagd kostnadseffekt i detta avseende. Redan i detta sammanhang ska det dock framhållas att det rör sig om investeringar under ett uppbyggnadskede som kommer att spänna över en längre tid. Detta innebär att kostnaderna uppkommer successivt. Etableringstiden för kamerapunkterna varierar från omkring ett par månader (för t.ex. kameror med ANPR-teknik på platser där det finns el- och nätverksanslutning och där en etablering inte möter motstånd från mark- eller fastighetsägare) till flera år om det är platser utanför tätbebyggelse där det krävs tillstånd, framdragning av el, nätverk osv.

Det är sannolikt också huvudsakligen fråga om lånefinansierade investeringar som görs mot fastställd låneram.

Kostnader för personal

För att förslagen i betänkandet ska kunna genomföras fullt ut och användas effektivt ser man också ett behov av resurser i form av personal.

För att omhänderta den data som samlas in genom kamerabevakningen behövs först en nationell resurs med kapacitet dygnet runt som här kan kallas sensorcentral. Vid sensorcentralen kan informationen hanteras, bearbetas, analyseras och på annat sätt omvandlas till kunskap och underrättelser. Sensorcentralen kan också ansvara

för att förmedla kunskapen till andra enheter inom Polismyndigheten (här kan man jämföra med enheten för passagerarinformation, se 1 kap. 4 § lagen, 2018:1180, om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen).

Som ett komplement till kamerabevakningen ser man också behov av att skapa särskilda underrättelsespaningsgrupper. Dessa grupper skulle vara dedikerade till att följa upp, verifiera eller falsifiera, och stärka upp den insamlade informationen. Det är fråga om ett fortsatt arbete på underrättelsestadiet, ett arbete som kan utföras på olika sätt, däribland genom åtgärder enligt den nya lagen (kroppsvsitation eller husrannsakan), om förutsättningar för detta föreligger, och genom jämförelser med information från andra källor. Gruppernas arbete skulle stärka upp och säkra den bild som kamerabevakningen ger och som sedan delges den operativa verksamheten.

Slutligen behövs en förstärkning av övrig operativ personal för att bemanna de gränsnära områdena på mer kontinuerlig basis. Den nya lagen medger utvidgade befogenheter att vidta såväl inre utlänningskontroller som åtgärder i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslig verksamhet. Det är fråga om en utvidgad rätt att företa personkontroller, vilket är en mycket resurskrävande verksamhet. När det föreligger grund för att utföra brottsbekämpande åtgärder eller inre utlänningskontroller med stöd av den nya lagen behöver det finnas personal på plats för att verkställa detta.

I dagsläget finns det inte avsatta resurser vid Polismyndigheten för en bemanning enligt ovan. En uppskattning är att följande bemanningsbehov skulle uppstå vid fullt utnyttjande av det nya regelverket, även detta efter en successiv uppbyggnad över tid:

- bemanning av sensorcentral, 12–20 årsarbetskrafter,
- bemanning av underrättelsespaningsgrupper (8 enheter med 10 personer per enhet), 80 årsarbetskrafter och
- övrig operativ personal till gränsnära områden, 100 årsarbetskrafter.

Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2020 uppgår driftskostnaden per årsarbetskraft till 976 000 kronor. För Tullverket är motsvarande siffra 1 004 000 kronor (se nedan). För att förenkla har vi i det följande räknat med en driftskostnad om 1 miljon kronor per årsarbetskraft för båda myndigheterna. Den totala kostnaden för ett fullt utbyggt system för maximalt utnyttjande av det nya regel-

verket beräknas således i fråga om bemanning, efter en viss uppbyggnadsperiod om ett antal år, kunna uppgå till 192–200 miljoner kronor årligen.

I vissa fall kan det med anledning av dessa nya enheter och personalkategorier också behövas nya lokaler, fler fordon eller investeringar i annan utrustning. Sådana kostnader får anses ingå i den ovan angivna driftskostnaden för en årsarbetskraft.

Övriga förväntade kostnadseffekter

Om den föreslagna regleringen genomförs kommer det att vara nödvändigt med utbildning rörande förutsättningarna för åtgärder enligt det nya regelverket, vilket innebär vissa ökade kostnader. Utbildning är dock särskilt viktigt med hänsyn till att den föreslagna nya lagen ger en polisman befogenheter som inte har sin motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

Det kan också förväntas att antalet utredningar rörande grova brott ökar eftersom fler brott förväntas bli upptäckta. Även detta kräver resurser och kan innebära ökade kostnader.

På sikt kan dock en effekt också vara att antalet utredningar rörande brott minskar, då kriminella stoppas redan i anslutning till inresa och åtgärderna delvis förväntas bidra till att Sverige blir ett mindre attraktivt land för bl.a. nätverk som ägnar sig åt internationell tillgreppsbrottslighet. I vilken utsträckning detta kan leda till besparingar går dock inte att förutse.

Den ökade användningen av kamerateknik förväntas också bidra till mer effektiva och träffsäkra insatser. Därigenom kan det polisiära arbetet i viss utsträckning genomföras med färre antal tjänstemän eller på kortare tid eftersom insatserna kan grundas på analyser av data som ger mer exakta uppgifter om tid och plats för var insatserna ska sättas in.

Slutligen förväntas utredningens förslag, i de delar de avser utökade möjligheter att vidta personkontroller, föra med sig ett minskat behov av de tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid de inre gränserna. Förslagen kan på sikt medföra att dessa kan upphöra helt. De tillfälligt återinförda gränskontrollerna utgör endast en del av den gränspoliära verksamheten och kontrollerna bedrivs vid behov. Det finns inte någon bestämd enhet eller visst antal personer som arbetar med det uppdraget. Detta medför att det inte går att ange någon siffra på

vilka besparingar som ett upphörande med sådan kontroll skulle innebära. Rimligen innebär det dock att det i viss utsträckning kan ske en omfördelning av resurser från gränskontrollen vid den inre gränsen till annan polisverksamhet.

Finansiering

Om de förslag vi lämnar ska ge effekt i form av en effektiv och intensifierad polisiär verksamhet i gränsnära områden kommer det alltså att sammantaget medföra betydande kostnader. Som kommer att framgå senare kan förslagen också förväntas leda till en något minskad brottslighet, dels på grund av att Sverige blir ett något mindre attraktivt land för exempelvis internationella stöldligor, dels för att kriminella aktörer kan stoppas i ett tidigare skede än förut. Förslagen kan även innebära att behovet av de tillfälligt återinförda gränskontrollerna minskar och kan på sikt medföra att dessa kan upphöra helt. I vissa delar av verksamheten kan belastningen således förväntas minska i någon mån.

Detta kan eventuellt till viss del ge möjlighet till omprioriteringar och omfördelningar av resurser inom myndigheten. Utredningen har dock svårt att se att omprioriteringar och omfördelningar inom ram skulle vara tillräckligt för att möta de behov som det nya regelverket medför. Det kan också med fog antas att det dröjer en tid innan de positiva effekter som nu beskrivits visar sig.

Här bör återigen framhållas att ett fullt utnyttjande av det nya regelverket förutsätter en uppbyggnad över tid med successiva investeringar i tekniska lösningar och en successiv utbyggnad av resurser i form av personal. Det går inte i nuläget att närmare räkna på hur lång tid en sådan uppbyggnad kan ta, men det sträcker sig sannolikt över en period om ett flertal år framåt. Det kan också påpekas att det är flera myndigheter som kan komma att bedriva exempelvis liknande kamerabevakning i ett eller flera gränsnära områden. Detta borde kunna leda till att kostnaderna för vissa tekniska lösningar kan delas mellan myndigheterna.

För att minska brottsligheten och öka tryggheten i Sverige pågår sedan ett antal år en stor satsning från regeringen på Polismyndigheten. Satsningen innebär bl.a. att antalet anställda ska öka väsentligt fram till och med 2024. Målet är en ökning med 10 000 anställda och

under år 2020 hade halva målet uppnåtts. För att finansiera satsningen har anslaget till Polismyndigheten ökat över tid och föreslås även öka framöver.² Det ökade behovet av bemanning som våra förslag leder till kan möjligen i vart fall delvis mötas inom ramen för nämnda satsning. Det skulle dock inte vara en önskvärd effekt att våra förslag medför negativa konsekvenser för annan brottsbekämpning eller annan polisiär verksamhet vare sig i gränsnära områden eller på andra platser i landet.

Utöver utbyggnaden av Polismyndigheten har regeringen presenterat ett 34-punktsprogram som ett led i kampen mot det grova våldet och den organiserade brottsligheten. Ett område i programmet rör verktyg i brottsbekämpningen och en av målsättningarna i programmet är att möjliggöra kamerabevakning av fordon i gränsområden. Utredningens uppdrag utgör således en del av 34-punktsprogrammet.³

Om de i detta betänkande lämnade förslagen ska kunna utnyttjas så som det är avsett kommer det enligt utredningens uppfattning att behöva tillföras förhållandevis betydande ekonomiska tillskott till Polismyndigheten.

Kustbevakningen

Kustbevakningen bedriver viss verksamhet i hamnar för internationell trafik med handels- och passagerarfartyg. I dessa gränsnära områden kommer således de nya kontrollmöjligheterna och utökade befogenheterna, kopplade till kontroll av vistelserätt, att kunna tillämpas av Kustbevakningen. De föreslagna nya reglerna ändrar dock inte i grunden den ansvarsfördelning som följer av 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) och förväntas endast innebära begränsade ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Ändringarna kommer dock att kräva vissa utbildningsinsatser rörande det nya regelverket och uppdatering av styrdokument m.m. som i dag finns rörande inre utlänningskontroller.

Om Kustbevakningen ges en rätt att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar enligt förslaget utgör detta en ny befogenhet för myndigheten för vilken det i dag saknas rutiner och organisation.

² Fortsatt satsning på polisen, Regeringskansliet www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/miljardsatsning-pa-polisen/. Hämtat 2021-07-19.

³ 34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten, Regeringskansliet www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/. Hämtat 2021-07-19.

Kustbevakningen har bedömt att myndigheten bara i enstaka fall kommer att omhänderta pass med stöd av den föreslagna nya lagen. Även om det bara rör sig om enstaka fall behövs dock en organisation som kan hantera omhändertagandet. I detta avseende kan det behövas utbildning, framtagande av helt nya rutiner och eventuellt något systemstöd för omhändertagandet. Kustbevakningens omhändertagande och förvaring av pass och andra identitetshandlingar kommer i praktiken dock att vara av mer tillfällig natur i avvaktan på att ärendet överlämnas till Polismyndigheten och torde inte medföra några mer omfattande kostnader.

Kustbevakningen berörs också av den föreslagna ändringen i kamerabevakningslagen vilket kommer att medföra att det blir enklare för myndigheten att påbörja kamerabevakning i gränsnära områden. Eftersom Kustbevakningen i dag endast bedriver kamerabevakning inom kamerabevakningslagens tillämpningsområde i mycket begränsad omfattning går det inte att förutse vilka ekonomiska konsekvenser dessa nya möjligheter kan medföra.

Det går inte att i nuläget beräkna en närmare kostnad för de anpassningar som myndigheten behöver göra med anledning av förslagen. Kostnaderna bedöms dock inte vara större än att de kan rymmas inom Kustbevakningens befintliga anslag.

Tullverket

Enligt utredningens förslag omfattas Tullverket dels av förslaget om ändring i kamerabevakningslagen, dels av förslaget rörande behandling av vissa fordonsuppgifter insamlade genom kamerabevakning i gränsnära områden. De nya bestämmelserna förväntas kunna bidra till en effektivisering av Tullverkets kontrollverksamhet och till en mer träffsäker selektering, men också till att effektivisera vissa typer av informationssökningar och därmed medföra positiva konsekvenser även för den brottsutredande verksamheten.

Tullverket bedriver redan i dag kamerabevakning i viss utsträckning i gränsnära områden och i någon mån kan förmodligen befintlig utrustning också användas vid tillämpning av det nya regelverket. För att de föreslagna ändringarna ska kunna användas fullt ut i verksamheten krävs dock vissa investeringar och anpassningar.

Möjligheterna till behandling av uppgifter om fordon över viss tid innebär i första hand att kapaciteten för lagring av uppgifter behöver utökas vilket kräver investeringar. För att i nästa steg kunna analysera den datamängd som lagringen av uppgifterna medför kommer det även att behövas någon form av mjukvara. Det går inte att i nuläget förutse om Tullverket i dag har sådana it-verktyg som kan behövas eller om också detta är något som måste anskaffas. Även här kan det alltså uppkomma investeringskostnader som storleksmässigt är svåra att förutse. Oavsett om mjukvaran finns eller måste införskaffas kommer det vidare att tillkomma kostnader för utveckling och integrering med befintliga it-system m.m.

Här finns skäl att åter påpeka att det är flera myndigheter som kan komma att bedriva exempelvis liknande kamerabevakning i ett eller flera gränsnära områden, vilket borde kunna leda till att kostnaderna för vissa tekniska lösningar kan delas mellan myndigheterna.

Möjligheterna att behandla uppgifter om fordon över viss längre tid förväntas också medföra ett visst ökat personalbehov om inte andra delar av myndighetens verksamhet ska prioriteras ned, vilket inte är avsikten med förslagen. Detta för att underrättelseavdelningen ska ha möjlighet att bearbeta, analysera och på annat sätt tillgodogöra sig den insamlade informationen. Att exakt fastställa hur stor personalutökning som behövs är svårt, men Tullverket har uppskattningsvis anfört att en ökning om fyra årsarbetskrafter inom underrättelseavdelningen förefaller rimlig. Av Tullverkets årsredovisning 2020 framgår att driftkostnaden per årsarbetskraft är 1 004 000 kronor.⁴ Detta skulle således medföra en kostnad om ca 4 miljoner kronor på årsbasis.

Den insamlade informationen kan vidare utgöra en viktig kunskapskälla för tullkriminalavdelningen och leda till ett ökat antal utredningar. Förslagen kan därmed också i den delen av verksamheten innebära ett utökat behov av personal. Slutligen kan ett effektivt användande av de insamlade uppgifterna medföra att fler kontrollbeställningar lämnas till kontrollverksamheten. För att kunna hantera kontrollbeställningar och kunna utföra de kontroller som beställs, kommer det möjligen att finnas ett utökat behov av personal även i denna del av verksamheten.

Det går inte att i nuläget beräkna någon närmare kostnad för de investeringar och anpassningar som Tullverket kan behöva göra med anledning av förslagen. De löpande kostnader som förslagen medför

⁴ Tullverkets årsredovisning 2020 s. 103.

bedöms dock inte vara större än att de kan rymmas inom Tullverkets befintliga anslag. I den mån Tullverket inledningsvis kommer att behöva göra större investeringar i fråga om lagringsutrymme och it-system för att det nya regelverket ska kunna användas kan myndigheten behöva tillföras ekonomiska tillskott utöver befintliga anslag.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)

Ett syfte med de förslag som lämnas gällande förutsättningarna för kamerabevakning i gränsnära områden, och på vissa tillfartsvägar, är att underlätta för brottsbekämpande myndigheter att påbörja och bedriva kamerabevakning på sådana platser. Detta, i kombination med de föreslagna utökade möjligheterna att behandla uppgifter om fordon kan förväntas leda till att personuppgifter behandlas i betydligt större utsträckning än tidigare. Detta gäller särskilt i ett sådant scenario där de föreslagna möjligheterna utnyttjas fullt ut.

Om en planerad kamerabevakning kan antas medföra särskild risk för intrång i den enskildes personliga integritet ställer den dataskyddsrättsliga regleringen krav på att konsekvenserna för skyddet av personuppgifter bedöms innan kamerabevakningen påbörjas. Vår uppfattning, som redovisats närmare i avsnitt 15.5.3, är att den typ av kamerabevakning som behandlas i detta betänkande i stor utsträckning kommer att behöva föregås av konsekvensbedömningar, avseende exempelvis en viss kategori av platser och en viss typ av personuppgiftsbehandling.

Om konsekvensbedömningen visar att det finns en särskild risk för integritetsintrång eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång ska den ansvariga myndigheten dessutom samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan bevakningen påbörjas (förhandssamråd).

IMY är huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt dataskyddsregleringen.⁵ Vid en utökad behandling av personuppgifter kan det mot denna bakgrund förväntas att behovet av samråd med IMY kan komma att öka, vilket kan påverka belastningen på myndigheten.

Ett syfte med den dataskyddsrättsliga regleringen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter i samband med behandling av personuppgifter. En viktig del av det skyddet är den tillsyn som kan utövas. Tillsynsmöjligheten är viktig för att skapa

⁵ 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

balans mellan de brottsbekämpande myndigheternas effektivitetskrav och skyddet för enskildas integritet. I ett läge där det för vissa brottsbekämpande myndigheter vare sig gäller något krav på tillstånd för kamerabevakning eller krav på dokumenterad intresseavvägning och där rätten att behandla personuppgifter dessutom är i viss mån utökad, är det av stor vikt att det finns praktiska möjligheter att utöva denna tillsyn. Det kan därför förväntas att IMY i vart fall initialt kan finna skäl att utföra tillsyn över myndigheternas personuppgiftsbehandling, som alltså kommer att kunna ske under delvis nya former.

En förändrad klagomålshantering till följd av en harmoniserad tillämpning inom EU har lett till att IMY inte kan välja i vilka fall som myndigheten ska vidta åtgärder efter klagomål. Detta innebär att åtgärder ska vidtas i samtliga klagomål och att tillsyn behöver inledas i betydligt fler fall än tidigare. Detta medför att om de av utredningen föreslagna utökade möjligheterna till kamerabevakning också leder till betydligt fler klagomål kan myndigheten behöva inleda tillsyn även med anledning av dessa. Det går inte att på förhand närmare uppskatta antalet ökade klagomål, men IMY förväntar en klar ökning.

På samma sätt som gällande övriga myndigheter är det svårt att uppskatta i vilken närmare utsträckning verksamheten i de gränsnära områdena kommer att få konsekvenser för tillsynsmyndigheten. Myndigheten har uppskattat behovet av utökade resurser med anledning av de lämnade förslagen till 4 miljoner kronor på årsbasis, avseende tillsynsverksamhet, förhandssamråd, klagomål och förfrågningar. Kostnaden motsvarar drygt tre årsarbetskrafter då driftskostnaden per årsarbetskraft är 1 269 000 kronor.⁶

IMY har i sammanhanget framhållit att tillsynsverksamheten sedan dess att tillståndsplikten för de brottsbekämpande myndigheterna togs bort på kameraområdet redan är underfinansierad. Särskilt upplevs utrymmet för tillsyn på myndighetens initiativ som för begränsat. Av myndighetens årsredovisning 2020 framgår också att kapaciteten när det gäller tillsynsverksamheten i stort minskat på totalen sedan 2017 och understiger den som var före dataskyddsreformen. Givet att tillsyn utgör en central del i myndighetens uppdrag är detta en utveckling som myndigheten vill vända.⁷

Myndigheten har också påpekat att medlemsstaterna har en skyldighet att säkerställa att de nationella tillsynsmyndigheterna förfogar

⁶ Integritetsskyddsmyndighetens årsredovisning 2020 s. 85.

⁷ Integritetsskyddsmyndighetens årsredovisning 2020 s. 37.

över tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter och utöva sina befogenheter enligt dataskyddsregelverken.

Det går inte att i nuläget med någon säkerhet att beräkna någon närmare kostnad för de resursökningar som Integritetsskyddsmyndigheten kan behöva med anledning av förslagen. Med hänsyn till att den förväntade ökade belastningen i form av tillsynsverksamhet, förhandssamråd, klagomål och förfrågningar inte motsvaras av att någon uppgift tas ifrån myndigheten är det dock svårt att se att den ovan uppskattade kostnadsökningen helt skulle kunna hanteras genom omprioriteringar inom ram. Förslagen kan därför förväntas medföra att ekonomiska tillskott behöver tillföras IMY.

Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna

Att flera av de brottsbekämpande myndigheterna ges utökade befogenheter att ingripa mot brott och ökade möjligheter att utöva kontrollverksamhet kan leda till att fler brott upptäcks och utreds. Som en följd av det kan förslagen också leda till fler åtal. Detta kan medföra en ökad ärendetillströmning till såväl Åklagarmyndigheten som de allmänna domstolarna. I vilken närmare utsträckning detta kommer att bli en följd av de lämnade förslagen går inte bedöma. Inget av förslagen kan dock i nuläget antas innebära några betydande ökade kostnader för Åklagarmyndigheten eller domstolarna och därför torde dessa rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Kriminalvården och Migrationsverket

En konsekvens av en intensifierad verksamhet i gränsnära områden i enlighet med utredningens förslag kan vara att flera brott upptäcks. Detta kan i förlängningen leda till att fler personer både häktas under utredningstiden och senare lagförs. Eftersom de nya reglerna i huvudsak tar sikte på mer allvarlig brottslig verksamhet kan lagföringen i flera fall förväntas leda till fängelsestraff. Detta kan eventuellt leda till ökade kostnader för Kriminalvården i form av ett ökat behov av häktes- och anstaltsplatser. Det går dock inte att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning förslagen kommer att få dessa effekter.

Här kan särskilt framhållas att det inom Kriminalvården redan pågår ett arbete med att möta det under senare tid höga beläggningstrycket på landets anstalter och häkten och att myndigheten planerar att inom en tioårsperiod utöka antalet ordinarie platser. Samtidigt tas ett stort antal beredskapsplatser och tidsbegränsade platser fram.⁸ Det eventuella ökade behovet att häktes- eller anstaltsplatser borde kunna mötas genom det pågående arbetet med platskapaciteten.

En annan konsekvens av förslagen är att inre utlänningskontroller kan komma att vidtas i större utsträckning än i dag. I vissa fall kan sådana kontroller leda till att personer behöver tas i förvar vilket skulle kunna medföra ekonomiska konsekvenser i form av behov av fler förvarsplatser. Här bör dock framhållas att de förslag som lämnas rörande rätten att omhänderta pass och andra identitetshandlingar samtidigt kan förväntas i viss mån minska behovet av förvarstaganden.

Den intensifierade verksamheten kan också innebära en ökad ärendetillströmning till Migrationsverket. Vidare kan det antas att en intensifierad kontrollverksamhet resulterar i fler beslut om avvisning eller utvisning och därmed kan också behovet av transporter i samband med verkställigheten av sådana beslut öka, vilket främst torde drabba Kriminalvården.

Det är även i dessa delar omöjligt att uppskatta i vilken utsträckning verksamheten i de gränsnära områdena kommer att få konsekvenser av det här slaget. I den mån kostnader uppstår torde dessa dock rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

24.2.2 Konsekvenser för enskilda

Utredningens bedömning: De förslag vi lämnar kan antas leda till vissa positiva ekonomiska effekter för försäkringsbolag och andra enskilda.

Av uppgifter från Svensk försäkring, försäkringsföretagens branschorganisation, framgår att det enligt deras beräkningar och beräkningar gjorda av Larmtjänst förs ut stöldgods till ett mycket stort värde, uppemot 2 miljarder kronor, ur landet varje år. Den internationella

⁸ Kriminalvården växer, Kriminalvården www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/kriminalvarden-vaxer/. Hämtat 2021-07-21.

organiserade tillgreppsbrottligheten medför således stora kostnader för såväl enskilda som för försäkringsbolagen.

Ett uttalat syfte med de förslag som lämnas i detta betänkande är att förbättra möjligheterna för Polismyndigheten att ingripa mot trafik ut från landet för att förhindra och försvåra utförelse av stöldgods. I förlängningen förväntas det nya regelverket kunna bidra till att göra Sverige till ett mindre attraktivt land för de internationella stöldligorna.

Förslagen förväntas kunna leda till att flera brott upptäcks i gränsnära områden före det att stöldgodset lämnar landet. Detta förväntas vidare innebära att möjligheterna för den som fått sin egendom stulen ökar att återfå egendomen. Även för försäkringsbolag bedöms förslagen därmed kunna få positiva effekter då ersättningsbeloppen som bolagen måste betala ut kan förväntas minska i någon mån.

Eftersom de förslag vi lämnar inte innebär några skyldigheter för myndigheterna utan endast möjliggör att åtgärder vidtas i större utsträckning än förut går det dock inte att med någon grad av säkerhet göra antaganden om i vilken omfattning kostnaderna kommer att minska. Det kan också förväntas dröja en tid från det att regelverket börjar tillämpas tills att det får full effekt i detta avseende.

24.3 Konsekvenser för brottligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: De förslag som vi har lämnat kan antas leda till en något minskad brottlighet och medföra vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Ett grundläggande syfte med den föreslagna nya lagen, och övriga förslag vi lämnar i detta betänkande, är att införa vissa kompensatoriska åtgärder för att förhindra att avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna ska få negativa konsekvenser för den inre säkerheten i landet. Förslagen syftar till att öka vissa brottsbekämpande myndigheters förmåga att bekämpa gränsöverskridande brottlighet och kontrollera rätt till vistelse i Sverige. Avsikten är att möjliggöra en intensifierad verksamhet i vissa avseenden i gränsnära områden – en verksamhet som alltså syftar till att förhindra och försvåra brottslig verksamhet och kriminella rörelser över gränsen.

Om de åtgärder som vi föreslår genomförs borde den ökade verksamheten i gränsnära områden kunna förväntas ha dels en avskräckande effekt på gränsöverskridande brottslig verksamhet och irreguljära rörelser över gränsen, dels leda till att flera fall av gränsöverskridande brott och olovlig vistelse upptäcks och att fortsatt brottslig verksamhet därigenom förhindras. De förslag vi lämnar här ger signaler om att de gränsnära områdena och den gränsöverskridande brottsligheten är prioriterade och att de problem som denna brottslighet medför tas på allvar. I det ligger även ett budskap till, men också faktiska möjligheter i form av ökade befogenheter för, berörda myndigheter att prioritera denna verksamhet. De lämnade förslagen borde alltså kunna förväntas leda till en något minskad brottslighet och medföra vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Vi har i tidigare sammanhang framfört att det inte går att få någon klar bild över i vilken utsträckning det förekommer vare sig gränsöverskridande brottslig verksamhet eller olovlig vistelse i landet. De tillfälligt återinförda gränskontrollerna vid den inre gränsen och de myndighetssammansatta insatser som under senare år gjorts vid Sveriges gränser har dock visat att en ökad närvaro och en ökad kontrollverksamhet har gett goda resultat. Det finns därmed anledning att anta att de förslag vi lämnar kommer att bidra till en ökad och fortsatt effektiv verksamhet i landets gränsnära områden. Sett till att de åtgärder vi föreslår i stor utsträckning är underrättelsestyrda, och med beaktande av att mörkertalet kan förväntas vara relativt stort, är det dock omöjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning brottsligheten kommer att minska.

24.4 Andra konsekvenser som anges i kommittéförordningen

Utredningens bedömning: Våra förslag kan inte antas medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen, nämligen den kommunala självstyrelsen, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i

förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män samt möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Vi bedömer att våra förslag inte får några nämnvärda konsekvenser i dessa avseenden.

25 Författningskommentar

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

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen anger lagens innehåll. Utredningens överväganden finns i avsnitt 13.3.

Lagen innehåller särskilda bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i gränsnära områden samt om behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning i eller i anslutning till sådana områden.

Lagens syfte är att möjliggöra vissa kompensatoriska åtgärder för att förhindra att avsaknaden av gränskontroll vid de inre gränserna ska få negativa konsekvenser för den inre säkerheten i landet. Det närmare syftet är att öka de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och kontrollera rätt till vistelse i Sverige.

Lagen gäller vid sidan av annan lagstiftning på relevanta områden. Lagen samlar vissa särskilda befogenheter som berörda myndigheter har i just gränsnära områden.

Såvitt avser Polismyndigheten eller en polismans befogenheter innebär detta att polislagens (1984:387) bestämmelser gäller vid sidan om den nya lagen när denna tillämpas. Exempelvis gäller de i polislagen angivna allmänna principerna för polisingripanden (8 §), liksom bestämmelserna om användning av våld (10 och 10 a §§).

I fråga om åtgärder för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige gäller lagen vid sidan om utlänningslagen (2005:716), se mer om detta i kommentaren till 6 §. I de fall kontrollen utövas av Kustbevakningen

gäller även bestämmelserna rörande kontrollverksamhet i kustbevakningslagen (2019:32).

Bestämmelsen i 16 § ger Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket möjlighet att under viss tid behandla uppgifter om fordon som samlats in genom kamerabevakning. I den mån fordonsuppgifterna utgör personuppgifter kompletterar bestämmelsen brottsdatalogen (2018:1177) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, liksom andra föreskrifter som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet), samt lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Se mer om detta i kommentaren till 16 §.

2 §

Paragrafen innehåller två definitioner. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.4–14.6 och 20.5.2.

I *första stycket* anges vad som i lagen avses med gränsnära områden. Definitionen är avgörande för lagens tillämpningsområde.

Som gränsnära områden räknas enligt *punkt 1* flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser. Det saknar betydelse om det är fråga om trafik inom Schengenområdet eller över en yttre gräns. De flygplatser som utgör gränsnära områden är sådana där det förekommer internationell kommersiell trafik, alltså trafik som bedrivs affärsmässigt. Vad som avses med uttrycket i närheten av behandlas nedan.

Som gränsnära områden räknas enligt *punkt 2* även hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar. Därmed avses trafik med handels- och passagerarfartyg, dvs. fartyg som används i en affärsmässig verksamhet där gods eller passagerare transporteras. Avgränsningen innebär att de i lagen medgivna befogenheterna i regel inte får utövas i hamnar för fritidsfartyg och fiskeriverksamhet (se dock bestämmelsen i 3 §).

I de fall det förekommer trafik av flera slag i ett och samma hamnområde avses i denna punkt endast de delar av området där trafik med handels- och passagerarfartyg förekommer.

På samma sätt som gäller för flygplatser är det här fråga om platser med internationell trafik.

Punkt 3 omfattar gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar. Lagen är således tillämplig över hela det allmänna vägnätet där detta korsar Sveriges gräns. Begreppet gränsövergång är alltså här något vidare än begreppet gränsövergångsställe som bl.a. används i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen-gränserna). Lagen är däremot i utgångsläget inte tillämplig på enskilda vägar eller mindre trafikleder, t.ex. skoterleder, även om de korsar gränsen. En sådan tillämpning förutsätter att platsen omfattas av punkt 4 eller en utvidgning enligt bestämmelsen i 3 §.

Punkt 4 omfattar broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser. Punkten är avsedd att fånga sådana platser oavsett om det finns en väg där som ingår i det allmänna vägnätet eller inte (jfr punkt 3). Ett centralt exempel är Öresundsförbindelsen som utgörs av en enskild motorväg och enskilda påfartsvägar som ansluter till den motorvägen. Med andra liknande fasta förbindelser avses exempelvis tunnlar.

Enligt *punkt 5* utgör även tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer gränsnära områden. Ordet direkt är här avsett att medföra att endast första anhalt efter respektive sista anhalt före en gränsövergång omfattas. Detta innebär att en station som har internationell trafik, men endast sådan som redan gjort ett stopp i Sverige eller ska göra ytterligare ett innan den lämnar landet, inte omfattas. Däremot omfattas alltså en station som inte ligger närmast gränsen men som utgör första anhalt för internationella tåg, t.ex. Malmö Centralstation.

Slutligen omfattar definitionen enligt *punkt 6* platser som omfattas av en föreskrift enligt 3 § och därmed ska anses utgöra gränsnära områden. Beträffande dessa platser är området mer bestämt avgränsat, se vidare kommentaren till 3 §.

I paragrafen anges alltså inga exakta platser utan ett antal typer av platser som utgör gränsnära områden, exempelvis flygplatser och hamnar. En flygplats, hamn eller station består oftast inte enbart av

en stations- eller terminalbyggnad. I vissa fall finns ingen byggnad utan endast en plattform eller brygga. De platser som utgör gränsnära områden är av skiftande karaktär och kan se mycket olika ut.

Gemensamt för de utpekade platstyperna är att det angivna området inte endast omfattar själva flygplatsen, hamnen osv. utan också omfattar området i närheten av platsen. Med detta avses ett visst område runt den aktuella platsen. Uttrycket avser att spegla att det gränsnära området omfattar den aktuella hamnen, stations- eller terminalbyggnaden, flygplatsen eller liknande, liksom kringliggande ytor som på ett naturligt sätt hör samman med en sådan plats. Detta kan vara passager till och från eller mellan olika delar av platsen. Med området i närheten av avses här också tillhörande eller närliggande parkeringsplatser, vändplatser, uppställningsplatser och liknande.

Uttrycket i närheten av anger inte de exakta gränserna för varje specifikt område. Var de närmare gränserna för varje område går får i stället bedömas utifrån förhållandena på platsen och med beaktande även av de integritetsintressen som kan göra sig gällande där. De olika platser som omfattas av definitionen skiftar i viss mån vad gäller både karaktär, storlek och geografisk placering. Sådana faktorer påverkar avgränsningen.

Som exempel på hur avgränsningen kan göras kan följande nämnas. En plats som omfattas av lagens tillämpningsområde är Hyllie tågstation i Malmö. Vid stationen förekommer tågtrafik direkt mot Danmark och platsen omfattas därför av 2 § första stycket 5. Tågstationen ligger i direkt anslutning till ett större köpcentrum, ett hotell och en större mängd bostäder och kontorsbyggnader. Uttrycket i närheten av är avseende ett sådant område avsett att tolkas relativt snävt och bör i praktiken komma att omfatta endast själva stationsområdet, dvs. plattformar, rulltrappor och andra ytor som på ett naturligt sätt hör samman med stationen.

I andra fall kan det vara fråga om en plats som t.ex. ligger i ett mer avskilt hamnområde utan närhet till bostäder eller platser för rekreation och då omfattas ett större område. Det gränsnära området kan i ett sådant fall alltså även omfatta infarter, intilliggande parkeringsplatser och liknande.

På samma sätt kan det finnas skäl att göra skillnad på hur uttrycket ska tolkas i förhållande till olika slags vägar. Även broförbindelser utgör en del av vägnätet. Området i närheten av en gränsövergång

som utgörs av en större väg bör i regel tolkas betydligt vidare än om det är fråga om en mindre väg som går igenom ett samhälle.

Här kan större gränspassager som bevakas kontinuerligt av Tullverket och platser som Öresundsbron särskilt lyftas fram som exempel. Sådana platser kan ha en annan karaktär än en gränsövergång där gränsen går vid en mindre väg. Vid sådana platser kan det finnas skäl att t.ex. ha fasta tull- eller betalstationer och därmed kan det finnas byggnader och annat uppförda i anslutning till platsen för att underlätta logistiken. Vid en sådan gränsövergång är avsikten därför att ett större område runt omkring själva vägen ska omfattas av lagens tillämpningsområde än vad som är fallet vid en mindre väg som passerar en gräns t.ex. i en mindre ort med bostadsbebyggelse. Området i närheten av en bro måste även omfatta en kortare sträcka på den omedelbara tillfartsvägen. I varje enskilt fall får ses till helheten och bedömningen får göras utifrån de förhållanden som råder på platsen.

De gränsnära områden som lagen är tillämplig i är av olika karaktär. En del av platserna är sådana till sin natur att de är mindre integritetskänsliga, t.ex. gränsövergångar som utgörs av en vägförbindelse. På sådana platser kan det i vissa fall helt saknas bebyggelse. Andra platser däremot är av mer blandad karaktär. På t.ex. en större internationell flygplats kan det finnas ytor som är avsedda för rekreation, t.ex. restauranger, eller till och med boende i form av hotell.

Vid varje ingripande enligt lagen måste de allmänna principerna om behov och proportionalitet beaktas och åtgärder enligt lagen ska genomföras med minsta möjliga intrång i enskildas frihet och integritet.

Paragrafens definition av gränsnära områden är avgörande för tillämpningsområdet för de särskilda befogenheter som ges genom lagen. En grundläggande förutsättning för att befogenheterna ska gälla är alltså att den åtgärd som är aktuell ska utföras på en plats som enligt definitionen utgör ett gränsnära område (jfr 12 §). Tillämpningsområdet för befogenheterna inom ett gränsnära område begränsas i praktiken av att lagen inte ger myndigheterna någon rätt att bereda sig tillträde till några andra utrymmen än transportmedel. Lagen i sig ger alltså inte en polisman stöd för att bereda sig tillträde till t.ex. ett hus för att göra ett ingripande där. Detta hindrar inte att åtgärder utförs i allmänna ytor i gränsnära områden exempelvis vid s.k. innetorg på vissa stations- och flygplatsområden.

I *andra stycket* anges vad som i lagen avses med gränsöverskridande brottslig verksamhet.

Med gränsöverskridande brottslig verksamhet avses all typ av brottslig verksamhet som har koppling till fler länder än Sverige. Självklart omfattas alla brott som är direkt kopplade till en gränspassage, t.ex. smugglingsbrotten, men uttrycket omfattar också brottslig verksamhet av annat slag. Uttrycket tar sikte på brottslig verksamhet av det slag där själva rörelsen över gränsen utgör en central del av den brottsliga verksamheten (t.ex. smuggling av gods eller människor) eller av brottsupplägget i övrigt (t.ex. tillgreppsbrottslighet där brott begås i ett land i syfte att föra ut stöldgodset till ett annat land).

Den brottsliga verksamhet som det är fråga om ska alltså anses som gränsöverskridande om den begås i mer än en stat, eller begås i en stat, men en betydande del av förberedelserna, planeringen, ledningen eller kontrollen sker i en annan stat. Det kan också vara fråga om brottslig verksamhet som begås i en stat men i vilken aktörer som bedriver kriminell verksamhet i mer än en stat är delaktiga, eller brottslighet som begås i en stat men har betydande följder i en annan stat.

3 §

I paragrafen regleras möjligheten för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att under vissa särskilt angivna förhållanden meddela föreskrifter om att en viss plats, som inte omfattas av 2 § första stycket 1–5, ska utgöra ett gränsnära område enligt lagen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.7.

Bestämmelsens *första stycke* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att genom föreskrifter utvidga lagens tillämpningsområde. Genom en sådan föreskrift blir lagens samtliga bestämmelser tillämpliga i det utvidgade området. Bestämmelsen utgör således en s.k. ventil i fråga om vad som kan utgöra ett gränsnära område i lagens mening och kan därmed utvidga lagens geografiska tillämpningsområde. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas regelmässigt.

Vad gäller de platser som en föreskrift kan avse ska det vara fråga om en viss plats som är jämförbar med de platser som redan utgör gränsnära områden enligt lagen. Att platsen ska vara jämförbar syftar på dess närhet till gränsen eller dess funktion som infart till eller utfart från landet. Det kan exempelvis vara fråga om fritidsbåtshamnar eller om enskilda vägar eller mindre leder som passerar en gräns

mot utlandet. För att en plats inne i landet ska anses vara jämförbar med de platser som anges uttryckligen i 2 § första stycket, bör det förekomma trafik direkt mot utlandet på platsen. Det kan t.ex. handla om en flygplats där det inte förekommer internationell kommersiell trafik (jfr 2 § första stycket 1), men väl privattrafik direkt mot utlandet, eller en busstation med direktbussar till utlandet.

De platser som utgör gränsnära områden enligt en föreskrift meddelad med stöd av paragrafen ska vara mer bestämt avgränsade än de platser som anges i 2 § första stycket 1–5. Det kan exempelvis föreskrivas att en viss fritidsbåtshamn ska utgöra ett gränsnära område. Det är inte tillåtet att helt generellt ange att även området i närheten av fritidsbåtshamnen ska ingå i det gränsnära området, men däremot att ange att mer precist angivna platser ska göra det. En föreskrift enligt paragrafen får således inte gälla ”Lomma hamn och området i närheten av hamnen”, men väl ”Lomma hamn och till hamnen anslutande parkeringsplatser”.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att en föreskrift enligt första stycket ska få meddelas. För att en föreskrift ska få meddelas krävs att det är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet, eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Kravet på att en utvidgning ska vara av särskild vikt innebär att det måste finnas ett underlag, t.ex. information inhämtad genom traditionellt polisarbete (spaning), underrättelseuppgifter eller välgrundade och kontrollerade tips från allmänheten eller andra myndigheter, som ger stöd för en konkret misstanke eller ett konkret antagande om förekomsten av pågående eller förväntad gränsöverskridande brottslig verksamhet eller irreguljära migrationsrörelser på platsen. Bedömningen måste alltså grunda sig på faktiska omständigheter och får inte endast bygga på spekulationer eller allmänna antaganden. Det krävs dock inte att det ska finnas underlag för att misstänka något specifikt brott eller specifikt fall av olovlig vistelse. Detta framgår av att syftet ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet eller olovlig vistelse. Förutsättningen kan exempelvis vara uppfylld i ett fall då Polismyndigheten har välgrundad information som ger stöd för att det kan misstänkas förekomma illegala transporter av något slag i en viss fritidsbåtshamn, eller via en mindre väg som passerar över gränsen.

Kravet innebär vidare att en eller flera av de åtgärder som möjliggörs genom en utvidgning av lagens tillämpningsområde ska kunna förväntas ha betydelse för bekämpningen av gränsöverskridande brottslig verksamhet eller kontrollverksamheten med inre utlänningskontroller. Underlaget ska alltså vara sådant att det kan förutses att de åtgärder som lagen medger kan bli tillämpliga.

Kravet på särskild vikt innebär alltså både ett kvalitetskrav på det underlag som ligger till grund för bedömningen av behovet av lagens åtgärder som ett krav på behovet av åtgärderna under den aktuella tidsperioden och vid den aktuella platsen.

Om förutsättningarna är uppfyllda kan platsen alltså "aktiveras" och exempelvis kamerabevakas, med efterföljande behandling av insamlade fordonsuppgifter enligt 16 §. Den insamlade informationen kan bearbetas och analyseras i syfte att upptäcka den misstänkta brottsliga verksamheten och på så sätt också kontrollera om den ursprungliga informationen var riktig. Kontroll- och tvångsåtgärder enligt lagen kan vidtas om förutsättningarna för dessa är uppfyllda.

Av *tredje stycket* följer att en föreskrift ska meddelas för en viss tid, dock högst sex månader. Föreskriften kan förlängas men måste utvärderas var sjätte månad. Ett förnyat normbeslut kräver att förutsättningarna för beslutet fortsatt föreligger. Om man genom myndighetsaktivitet i området inte kan bekräfta att några oegentligheter förekommer och man inte heller kan stödja ett fortsatt beslut på t.ex. ny underrättelseinformation får föreskriften inte förlängas.

Vilken eller vilka förvaltningsmyndigheter som får meddela föreskrifter enligt bestämmelsen framgår av den till lagen anslutande förordningen.

Ingripanden i gränsnära områden

Åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

4 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om kroppsvisitation i brottsbekämpande syfte i gränsnära områden. Utredningens överväganden finns i avsnitt 20.5.2.

Begreppet kroppsvisitation har här den innebörd som framgår av 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Med kroppsvisitation

avses alltså en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Genom kroppsvisitation kan exempelvis väskor, paket, kassar, fodral, plånböcker och barnvagnar undersökas. Det saknar betydelse om föremålet i fråga är låst, stängt utan att samtidigt vara låst eller öppet. Föremålets storlek, utseende eller det sätt på vilket man har det med sig saknar också betydelse. Alla föremål kan undersökas genom en kroppsvisitation, förutsatt att någon person har föremålet med sig. Att någon tillfälligt ställt föremålet ifrån sig hindrar inte en kroppsvisitation. Exempelvis större fordon, såsom bilar, faller dock utanför räckvidden av en kroppsvisitation. Bestämmelsen ger endast rätt till kroppsvisitation, kroppsbesiktning är inte tillåten med stöd av denna bestämmelse.

För att få undersöka elektroniska informationsbärare, t.ex. mobiltelefoner, datorer eller surfplattor i syfte att komma åt uppgifter som finns lagrade på dessa krävs i regel att det föreligger ett beslut om beslag.

Bestämmelsen möjliggör för en polisman att kroppsvisitera en person i ett brottsförebyggande syfte i vid mening. Det är således dels fråga om åtgärder som syftar till att upptäcka brottslig verksamhet och förebygga brott som ännu inte har begåtts, dels fråga om att upptäcka redan begångna brott och därigenom förhindra och försvåra fortsatt brottslig verksamhet. Detta uttrycks genom att syftet med åtgärden ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Genom rekvisitet brottslig verksamhet uttrycks att det inte ställs upp något krav på att det ska finnas en misstanke om ett konkret brott för att åtgärden ska få vidtas.

Däremot förutsätter bestämmelsen att det är fråga om gränsöverskridande brottslig verksamhet. Vad som avses med gränsöverskridande brottslig verksamhet behandlas i kommentaren till 2 § andra stycket.

En annan förutsättning är att det är fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse. Kroppsvisitation enligt bestämmelsen kan således endast användas för att bekämpa den mer allvarliga gränsöverskridande brottsligheten såsom organiserad tillgreppsbrottslighet, narkotikabrottslighet, smuglingsbrott, människosmuggling, människohandel och olovlig införsel av skjutvapen och sprängmedel. Det ska inte vara fråga om brott på bötesnivå eller annan mindre allvarlig brottslighet där straffskalan

inte uppfyller ettårskravet. I praktiken ska det alltså vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott som är häktningsgrundande.

Kroppsvsitation får vidtas i den utsträckning det är nödvändigt för de angivna syftena. Detta är en påminnelse om att behovs- och proportionalitetsprinciperna är styrande för i vilken omfattning och för vilka närmare ändamål åtgärden får vidtas.

För att åtgärden ska få vidtas måste vidare omständigheterna vara sådana att det finns anledning att anta att åtgärden behövs. Kravet innebär att kroppsvsitation aldrig får utföras helt slumpmässigt och inte heller får vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden.

Prövningen av om omständigheterna är sådana att det finns anledning att anta att åtgärden behövs måste i stället alltid grundas på faktiska omständigheter, t.ex. källinformation eller underrättelser.

Det kan röra sig om underrättelser som tagits fram inom den egna myndighetens brottsbekämpande verksamhet, men det kan också vara underrättelser från andra myndigheter i Sverige eller i utlandet. Det kan vidare vara fråga om specifika underrättelser som tar sikte på en enskild individ, ett särskilt brottsnätverk eller en närmare specificerad brottslig verksamhet, utan att underlaget ger skäl att misstänka ett konkret brott. Men det kan också vara mer generell information eller kunskap om mönster eller trender avseende gränsöverskridande brottslighet. Sådan information kan bygga på statistik eller erfarenheter från tidigare åtgärder, eller på annan inhämtad information som under viss tid bearbetats och analyserats och utmynnat i exempelvis en riskprofil.

För att tips eller liknande från allmänheten ska kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av en åtgärd måste informationen på något sätt ha behandlats, bearbetats eller på annat sätt kontrollerats mot bakgrund av myndighetens samlade kunskap och erfarenhet. Det ska alltså vara fråga om välgrundad information.

Prövningen av om det finns anledning att anta att kroppsvsitation behövs kan också i vissa fall baseras på annan polisiär kunskap och erfarenhet hos den enskilde polismannen. Det kan t.ex. vara fråga om en enskild situation där polisen på goda grunder misstänker brottslig verksamhet utan att misstanken når upp till anledning att anta att ett visst brott har begåtts. Det kan handla om iakttagelser av en eller flera personers agerande på platsen som, med hänsyn till den information och erfarenhet den enskilde polismannen besitter, ger skäl för sådan misstanke. Inte heller i sådana fall får det vara fråga om allmänna speku-

lationer eller antaganden utan bedömningen måste vara grundad på konkret information eller samlad erfarenhet från t.ex. tidigare ingripanden.

Bestämmelsen är alltså avsedd att möjliggöra att åtgärder ska kunna riktas mot ett urval av personer som tas ut, selekteras, utifrån en matchning mot en riskprofil eller annan välgrundad information som ger anledning till misstanke om brottslig verksamhet. Det kan vara fråga om en individspecifik profil eller ett urval baserat på andra riskbedömningar. Det är alltså fråga om en form av selektiva kontroller och selektiva stickprovkontroller.

Som exempel kan ges den situationen att välgrundad underrättelseinformation visar att en viss färjelinje eller ett visst rederi används i stor utsträckning av kriminella aktörer. Då kan riktade insatser göras mot personer vid ankomst och avgång av sådana färjor som passar in på informationen. Situationen kan också vara den att Polismyndigheten har kunskap och erfarenhet av, eller information om, att det vid vissa tidpunkter på en viss plats i stor utsträckning förekommer gränsöverskridande brottslig verksamhet av något slag, exempelvis införsel av vapen eller narkotika. Åtgärder kan då vidtas mot samtliga, eller en del, av de personer som passerar platsen under den aktuella tidrymden utan att någon ytterligare omständighet föreligger som pekar på att dessa specifika personer skulle vara inblandade i en sådan verksamhet.

Kroppsvsitation enbart i syfte att upptäcka brottslig verksamhet som polisen helt saknar information om, eller endast i syfte att inhämta information som senare kan användas i underrättelseverksamheten, tillåts däremot inte.

Bestämmelsernas utformning innebär att alla polismän har befogenhet att genomföra en kroppsvsitation under de föreskrivna förutsättningarna. I de fall det är fråga om mer planerade insatser bör dock beslut fattas av Polismyndigheten, dvs. av någon som enligt särskild delegationsordning har fått behörighet att fatta sådana beslut för Polismyndighetens räkning.

Rätten för en polisman att vid behov stoppa transportmedel för att genomföra kroppsvsitation enligt bestämmelsen följer av 22 § 2 polislagen (1984:387).

5 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om rätten att genomsöka transportmedel i brottsbekämpande syften i gränsnära områden. Utredningens överväganden finns i avsnitt 20.5.2.

Enligt bestämmelsen får en polisman, i den utsträckning det är nödvändigt, i ett gränsnära område genomsöka ett transportmedel när det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Den rätt till genomsökande som föreskrivs här gäller samtliga transportmedel. Med transportmedel avses sådana fordon som avses i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och tillhörande efterfordon eller släpfordon, men också andra transportmedel som tåg, båtar och andra fartyg samt flygplan. I samband med att transportmedlet blir genomsökt får även väskor, lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja gods eller människor och som fraktas i transportmedlet undersökas. Särskilda proportionalitetshänsyn kan göra sig gällande när genomsökningen avser t.ex. en sovvagnskupé, fartygshytt eller husvagn. Omständigheter som vid vilken tid och på vilken plats åtgärden vidtas har då betydelse. Hur ingripande åtgärder som får vidtas med stöd av bestämmelsen styrs alltså i detta hänseende ytterst av proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen.

Bestämmelsen ger inte stöd för att genomsöka ett transportmedel i syfte att komma åt uppgifter som finns lagrade på en elektronisk informationsbärare, t.ex. en mobiltelefon, dator eller surfplatta. För att sådana föremål ska få undersökas behövs i regel ett särskilt beslut med stöd av annan lagstiftning.

Förutsättningarna för tillämpning av bestämmelsen är i övrigt desamma som gäller för tillämpning av 4 § och utvecklas närmare i kommentaren till den bestämmelsen.

Som exempel på när bestämmelsen kan tillämpas kan ges den situationen att välgrundad underrättelseinformation visar att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. organiserad tillgreppsbrottlighet. I en sådan situation kan polisen med stöd av bestämmelsen göra riktade insatser och vidta åtgärder mot samtliga, eller en del av, de fordon som passar in på den angivna profilen utan att en konkret misstanke om brottslig verksamhet kan

knytas till någon av fordonens förare eller passagerare. Situationen kan också vara den att Polismyndigheten har kunskap och erfarenhet av, eller information om, att det vid vissa tidpunkter på en viss plats i stor utsträckning förekommer gränsöverskridande brottslig verksamhet av något slag, exempelvis utförelse av stöldgods eller införelse av vapen eller narkotika. Åtgärder kan då vidtas mot samtliga, eller en del, av de transportmedel som passerar platsen under den aktuella tidrymden utan att någon ytterligare omständighet föreligger som pekar på att de specifika personer som åker i bilen skulle vara inblandade i en sådan verksamhet.

Rätten för en polisman att stoppa transportmedel för att genomföra åtgärder enligt bestämmelsen följer av 22 § 3 polislagen (1984:387).

Åtgärder för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige

6 §

Paragrafen anger lagens förhållande till bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716). Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.10.

I *första stycket* finns en upplysning om skyldigheten, som följer av 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716), för en utlänning som vistas i Sverige att på begäran av en polisman eller kustbevakningstjänsteman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i lagens 7–14 §§ gäller för kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen, när sådana utförs i gränsnära områden. Lagens bestämmelser gäller utöver vad som i övrigt föreskrivs om sådana kontroller i utlänningslagen, särskilt 9 kapitlet. Således ska exempelvis bestämmelserna i 9 kap. rörande rätten att i samband med en inre utlänningskontroll ta fotografi och fingeravtryck i syfte att kontrollera uppehållstillståndskort samt att göra sökningar i Schengens informationssystem i syfte att identifiera utlänningen gälla (se 9 kap. 8 § första stycket 4, 8 b § och 8 f §). Även bestämmelserna om skyldighet att stanna kvar för utredning (9 kap. 11 §) är tillämpliga. Allmänna bestämmelser som är tillämpliga vid inre utlänningskontroller finns också i 1 kap. utlänningslagen. Det kan också finnas myndighetsföreskrifter som kompletterar 9 kap. utlänningslagen och då gäller även dessa i tillämpliga delar.

Innebörden av bestämmelsen är vidare att de utökade befogenheter som följer av 8–11 §§ i denna lag gäller såväl när kontroller utförs med stöd av 7 § första stycket denna lag som när de utförs i gränsnära områden med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

7 §

I paragrafen finns en bestämmelse om kontroll av utlännningar, som har rest in och befinner sig i Sverige (inre utlänningskontroll), som utvidgar möjligheterna att vidta sådan kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen (2005:716) i gränsnära områden. Även vissa begränsningar för sådana kontroller anges. Med utlännning avses här, liksom i utlänningslagen, den som inte är svensk medborgare. Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.3 och 19.4.4.

I *första stycket* införs en ny grund för inre utlänningskontroll. Enligt bestämmelsen får en polisman eller kustbevakningstjänsteman, utöver vad som följer av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen, vidta en kontroll när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlännningar uppehåller sig olovligen i landet.

Att det ska finnas anledning att anta att kontrollen behövs innebär att kontroller aldrig får ske helt slumpmässigt och inte heller får vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden.

Prövningen av om det finns anledning att anta att kontroll behövs måste i stället alltid grundas på faktiska omständigheter, t.ex. källinformation eller underrättelser, och ske i ljuset av de angivna syftena.

Det kan vara fråga om olika typer av information. Det kan röra sig om underrättelser som tagits fram inom den egna myndigheten, men det kan också vara underrättelser från andra myndigheter i Sverige eller i utlandet. Det som avses är i första hand information eller kunskap om mönster eller trender avseende exempelvis irreguljär migration. Sådan information kan också bygga på statistik från tidigare kontrollverksamhet eller annan inhämtad information som under viss tid bearbetats och analyserats och utmynnat i exempelvis en riskprofil. Det kan röra sig om t.ex. en sammanställning av olika kriterier, metoder eller förhållanden rörande någon viss företeelse.

För att tips eller liknande från allmänheten ska kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av kontroll måste informationen

på något sätt ha behandlats, bearbetats eller på annat sätt kontrollerats mot bakgrund av myndighetens samlade kunskap och erfarenhet. Det ska alltså vara fråga om välgrundad information.

Prövningen av om det finns ett behov av kontroll kan också baseras på mer allmän polisiär kunskap och erfarenhet hos den enskilde tjänstemannen. Det kan t.ex. vara fråga om iakttagelser av personers beteenden eller ett fordons rörelser på platsen som, i ljuset av erfarenhet och kunskap från tidigare kontrollverksamhet, ger anledning att anta att det behövs kontroll för att upptäcka eller förhindra att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet. Inte heller i sådana fall får det alltså vara fråga om några allmänna spekulationer eller antaganden.

Bestämmelsen är primärt avsedd att tillämpas för att utföra under rättelsebaserade selektiva kontroller och selektiva stickprovskontroller. För att det ska finnas anledning att anta att kontrollen behövs är det tillräckligt att den tillgängliga informationen visar att det typiskt sett, vid en viss tid och plats eller under vissa omständigheter, föreligger en förhöjd risk för förekomsten av vistelse i strid med gällande regelverk. Det krävs inte att det i förhållande till varje enskild person som kontrolleras finns anledning att anta att kontroll behövs. Urvalet av personer som ska bli föremål för kontroll får inte göras enbart baserat på det förhållandet att personerna har ett utseende som uppfattas som utländskt.

Förutsättningarna i bestämmelsen kan exempelvis vara uppfyllda om det finns kunskap och erfarenhet från tidigare kontrollverksamhet som talar för att det vid vissa tidpunkter på en plats ofta förekommer irreguljär migration eller sker transporter av personer som avser att arbeta i landet utan vederbörliga tillstånd. Det kan då finnas anledning att anta att det vid den tidpunkten och på den platsen behöver genomföras kontroller för att förhindra eller upptäcka dessa rörelser. Kontroller kan då utföras på samtliga, eller en del, av de personer som passerar platsen under en viss begränsad tidsperiod i syfte att upptäcka om utlänningar uppehåller sig olovligen i landet och förhindra fortsatt sådan vistelse. Det kan också vara fråga om att underrättelser tyder på att människosmuggling i stor utsträckning sker i mindre lastbilar registrerade i något visst land. Det kan då finnas anledning att anta att kontroller behöver genomföras på sådana lastbilar. Samtliga, eller en del, av de mindre lastbilar från det landet som passerar kan då tas ut för kontroll.

Av *andra stycket* följer att inre utlänningskontroller endast får utföras på ett sådant sätt att de inte innebär en systematisk kontroll av personer. Med systematisk kontroll avses kontroller som utförs, eller i vart fall lagligen kan utföras, på alla personer som passerar en viss plats (jfr gränskontroller som är ett typexempel på en systematisk kontroll). Förbudet utgör en garanti för att kontrollerna ska utföras selektivt och förhindrar att bestämmelsen i första stycket tillämpas så att det i praktiken blir fråga om en förtäckt gränskontroll. I fråga om kontroller som utförs med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen följer en sådan begränsning också av de där angivna förutsättningarna för kontrollen.

Bestämmelsen innebär att rätten att utföra kontroller behöver begränsas på visst sätt. Det kan vara fråga om att exempelvis fastställa under hur lång tid under ett dygn kontroller får ske, eller hur stor andel av den totala passerande trafiken per dygn som får kontrolleras. Närmare bestämmelser om sådana begränsningar finns i den till lagen anslutande förordningen.

Sådana selektiva kontroller som utförs på en viss plats under en viss tidsrymd och då träffar alla som befinner sig på platsen kan i vissa fall anses utgöra en systematisk kontroll och därmed vara förbjuden. När detta är fallet går dock inte att svara på entydigt utan svaret beror på i vilka syften och på vilka grunder kontrollen sker. Om en sådan kontroll sker slumpmässigt i syfte att endast kontrollera efterlevnad av regelverket rörande vistelserätt kan kontrollen inte anses förenlig med förbudet eller EU-rätten. Om kontrollen däremot utförs på grundval av exempelvis underrättelser eller allmän polisinformation och poliserfarenhet omfattas den inte av förbudet.

8 §

I paragrafen regleras rätten att i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.6.

Bestämmelsen ger en polisman eller en kustbevakningstjänsteman rätt att vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden, på motsvarande sätt som är tillåtet i samband med inresekontroll enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), i den utsträckning det är nödvändigt kroppsvisitera en utlänning i syfte att kunna ta reda på personens

identitet och rätt till vistelse i Sverige. En förutsättning är att utlänningspass eller andra handlingar som visar hans eller hennes rätt att uppehålla sig här. Åtgärden får då vidtas för att eftersöka sådana handlingar. Begreppet kroppsvisitation har här den innebörd som framgår av 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken (se närmare om innebörden i kommentaren till 4 §).

Under samma förutsättningar och för samma ändamål ger bestämmelsen också rätt att genomsöka ett transportmedel. Syftet med undersökningen ska alltså vara att söka efter pass eller andra handlingar som kan klarlägga den kontrollerades identitet eller rätt till vistelse i Sverige i t.ex. handskfack, bagageutrymmen eller andra slutna utrymmen i ett transportmedel.

Med transportmedel avses här detsamma som i 5 §, se kommentaren till den bestämmelsen. På samma sätt som angetts där blir proportionalitetsprincipen ytterst styrande för hur ingripande åtgärder som får vidtas.

Bestämmelsen är tillämplig i samband med inre utlänningskontroll i gränsnära områden oavsett om denna utförs med stöd av 7 § första stycket denna lag eller 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om omhändertagande av en utlänningspass eller andra identitetshandlingar i samband med inre utlänningskontroll i ett gränsnära område, när det vid kontrollen inte kan klarläggas att personen har rätt att vistas i landet eller när det råder oklarhet om hans eller hennes identitet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.7.

Bestämmelsen ger Polismyndigheten och Kustbevakningen en möjlighet att i samband med inre utlänningskontroller i gränsnära områden omhänderta pass eller andra identitetshandlingar som utlänningspasset visar upp eller innehar, även om den berörda personen inte ansöker om uppehållstillstånd (jfr 9 kap. 4 § utlänningslagen, 2005:716). Det är en tillräcklig förutsättning att det vid kontrollen inte kan klarläggas att personen har rätt att vistas i landet eller att det råder oklarhet om hans eller hennes identitet. Handlingarna får då omhändertas i avvaktan på att frågan blir utredd.

Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i landet eller har rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om det inte fortfarande råder oklarhet om identiteten. Med detta avses främst situationer där sådan oklarhet råder om identiteten att frågan om vistelserätt fortsatt inte kan anses vara klarlagd. Så kan t.ex. vara fallet om olika uppgifter om identiteten finns i de uppgifter som finns tillgängliga för berörda myndigheter, exempelvis om uppehållstillståndet erhållits i annan identitet än den som de omhändertagna handlingarna visar.

Passet och eventuella andra identitetshandlingar ska också återlämnas om utlänningen i samband med kontrollen ansökt om uppehållstillstånd och senare får sådant tillstånd eller om utlänningen avser att lämna landet och det finns fog för att godta hans eller hennes påstående om detta.

Bestämmelsen är tillämplig i samband med inre utlänningskontroll i gränsnära områden oavsett om denna utförs med stöd av 7 § första stycket denna lag eller 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

10 §

I paragrafen regleras rätten att i ett gränsnära område genomsöka transportmedel i syfte att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll. Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.8.

Bestämmelsen ger en polisman eller en kustbevakningstjänsteman rätt att, i den utsträckning det är nödvändigt, genomsöka transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll med stöd av 7 § första stycket denna lag eller 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716). Ett transportmedel får inte genomsökas helt slumpmässigt utan vid tiden för åtgärden måste det finnas grund för att utföra kontroll.

Det kan exempelvis vara så att tillgänglig information ger skäl att misstänka att personer vid en viss tidpunkt och viss plats reser in olovligt exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar eller andra transportmedel. Skäl att utföra riktade kontroller mot transportmedel som passar in på informationen föreligger då enligt 7 § första stycket. I samband med att ett transportmedel stoppas med stöd av 11 § får det då också genomsökas.

Det kan också förhålla sig så att tillgänglig information ger skäl att misstänka att en viss person som inte har rätt att uppehålla sig i landet, t.ex. en person som är efterlyst för verkställighet av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut, transporteras i ett visst fordon i ett gränsnära område. Det finns då grund för kontroll med stöd av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Fordonet får då stoppas (jfr 11 §) och genom-sökas för att eftersöka personen.

I den situationen att man med säkerhet vet att exempelvis en person som är efterlyst för verkställighet i ett utlänningsärende befinner sig dold i ett visst fordon, eller om man genom gjorda iakttagelser kan konstatera att personer som kan bli föremål för kontroll som tidigare suttit synliga i fordonet håller sig undan i samband med att fordonet stoppas, kan bestämmelsen också tillämpas.

Med transportmedel avses här detsamma som i 5 §.

11 §

Paragrafen ger en polisman eller kustbevakningstjänsteman rätt att stoppa fordon och andra transportmedel när detta behövs för att genomföra en inre utlänningskontroll eller för att kunna eftersöka personer som kan bli föremål för sådan kontroll, i ett gränsnära område. Utredningens överväganden finns i avsnitt 19.4.9.

Bestämmelsen är tillämplig i samband med inre utlänningskontroll i gränsnära områden oavsett om dessa utförs med stöd av 7 § första stycket denna lag eller 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716). Med transportmedel avses här detsamma som i 5 §.

Gemensamma bestämmelser

12 §

Paragrafen behandlar ett utökat geografiskt tillämpningsområde i vissa fall. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.8.

Bestämmelsen gäller vid tillämpning av 4–11 §§. Bestämmelsen tar sikte på situationer där det är nödvändigt att fortsätta med utförandet av ett påbörjat ingripande utanför det gränsnära området för att det ska kunna slutföras. Regleringen förutsätter att ingripandet inleds när den person som ska bli föremål för en åtgärd befinner sig i det

gränsnära området. Med att ingripandet ska vara inlett avses att det ska ha skett någon form av aktivitet i syfte att påbörja det. Ett ingripande kan vara inlett när en åtgärd vidtas för att fysiskt stoppa en person, men det kan också anses vara inlett så snart någon annan aktivitet för att sätta igång eller fullfölja åtgärden vidtas.

Ett exempel på det sistnämnda kan vara att en kamera i ett gränsnära område signalerar träff på ett fordon som är föremål för särskild bevakning. Om ett ingripande då inleds omedelbart, exempelvis genom att den som bevakar kameran ger anvisningar om det till operativ personal, får det anses ha inletts även om ingripandet fullföljs av en polispatrull som vid tidpunkten för inledandet befinner sig på en annan plats i eller i närheten av området. Ett ingripande som påbörjats av en enhet kan alltså övertas av en annan. Fullföljandet av ingripandet måste dock ha pågått utan avbrott. Bestämmelsen kan således tillämpas när ett ingripande enligt lagen påbörjas inom ett gränsnära område men den som det ska riktas mot lämnar området innan ingripandet har kunnat slutföras. Det kan vara en situation där någon som stoppas för kontroll medvetet flyr platsen eller där den som stoppas inte uppfattat anmodan och därför tar sig vidare utanför det gränsnära området. Det kan också vara fråga om den ovan beskrivna situationen där en polispatrull tillkallas som inte hinner nå området innan personen lämnar det. En förutsättning för tillämpningen är dock att ingripandet fullföljs direkt.

Det är alltså inte möjligt att med stöd av bestämmelsen inom ett gränsnära område exempelvis anteckna ett antal registreringsnummer av intresse och sedan i ett senare skede kontrollera dessa inne i landet. Det som möjliggörs är endast ett direkt fullföljande av ingripanden som påbörjats inom ett gränsnära område.

13 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om hur kroppsvisitation enligt lagen ska verkställas. Utredningens överväganden finns i avsnitt 21.3.

Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen vad som annars gäller vid kroppsvisitation enligt bl.a. 9 kap. 2 § tredje till femte stycket utlänningslagen (2005:716) i samband med inresekontrollen samt enligt rättegångsbalkens regler, jfr även bestämmelser om kroppsvisitation

i skyddslagen (2010:305). Bestämmelsen har här, på samma sätt som i skyddslagen, gjorts könsneutral.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om protokollföring. Utredningens överväganden finns i avsnitt 21.2.

I bestämmelsens *första stycke* anges att protokoll ska föras över ingripanden enligt 4, 5 och 8–11 §§ denna lag och vad som ska anges i protokollet. Bestämmelsen motsvarar vad gäller skyldighetens omfattning 27 § polislagen (1984:387) och 2 kap. 7 § kustbevakningslagen (2019:32). Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslutet om åtgärden, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i åtgärden, vem eller vilka åtgärden har riktat sig mot, tiden för åtgärden samt vad som i övrigt förekommit vid åtgärden.

I *andra stycket* anges att protokoll även ska föras över kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) som utförs i ett gränsnära område. Av protokollet ska i dessa fall grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen samt vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen framgå.

Ansvaret för att föra protokoll faller enligt *tredje stycket* i fråga om vissa uppgifter på den tjänsteman som fattat beslutet om ingripandet och i övrigt på den som är att anse som förman vid densamma, eller, om någon sådan inte finns, den som utfört åtgärden.

Behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning

15 §

I paragrafen finns en upplysning om att bestämmelser om förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning finns i kamerabevakningslagen (2018:1200). Enligt utredningens förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen ska det införas särskilda bestämmelser i den lagen om kamerabevakning i gränsnära områden och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från sådana områden.

16 §

Paragrafen gäller behandling av fordonsuppgifter som har samlats in genom kamerabevakning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.3.3–17.3.7.

I *första stycket* anges att uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden eller av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område, alltid får behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Samma sak gäller för uppgifter om tid och plats för ett fordon's passage av en kamera.

I den mån uppgifter om fordonet utgör personuppgifter kompletterar bestämmelsen brottsdatalagen (2018:1177) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, liksom andra föreskrifter som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet), och har företräde framför dessa. Detta följer av 1 kap. 5 § brottsdatalagen, 1 kap. 3 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 1 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Bestämmelsen kompletterar också, och har företräde framför, lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, se 1 kap. 4 § den lagen. Bestämmelsen reglerar endast tiden för tillåten behandling av vissa fordonsuppgifter. I alla andra hänseenden gäller bestämmelserna i ovan nämnda författningar för personuppgiftsbehandlingen.

Bestämmelsen reglerar behandlingen av uppgifter om fordon, som har samlats in genom kamerabevakning, och uppgifter om tid och plats för fordonets passage av en kamera. Bestämmelsen avser därmed det bildmaterial avseende ett fordon som en bevakningskamera har fångat, med tillhörande uppgift om tid och plats för passagen. Av sådant bildmaterial framgår i regel ett fordon's färg, fordonstyp m.m., men även

registreringsnummer, nationalitetsmärke och andra uppgifter kan framgå. Sådana uppgifter utgör i vissa fall, men inte alltid, personuppgifter.

Bestämmelsen omfattar inte sådana uppgifter om fordon som inte framgår av kamerabilden men som kan inhämtas med hjälp av exempelvis ett registreringsnummer, t.ex. uppgifter om ägare, eller andra uppgifter som kan utvinnas genom att registreringsnumret jämförs med andra uppgifter, register eller liknande. Sådana uppgifter inhämtas inte genom kamerabevakning utan på annat sätt.

Bestämmelsen gäller endast för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets behandling av fordonsuppgifter. Bestämmelsen gäller vidare endast för behandling av fordonsuppgifter om uppgifterna har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område, enligt definitionen i 2 § första stycket, eller av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område (tillfartsvägar). Den angivna sträckan mäts i rät linje, dvs. avser fågelvägen. Tillägget rörande vissa enskilda vägar är avsett att fånga in Öresundsförbindelsen som utgörs av en motorväg och anslutande påfartsvägar som är enskilda vägar, liksom eventuella liknande framtida lösningar.

Bestämmelsen möjliggör således behandling av uppgifter som samlats in även utanför det gränsnära området genom kamerabevakning av tillfartsvägar. Att kamerabevakningen i dessa fall ska ha avsett själva vägen ska förstås så att vägbanan, vägrenen och parkeringsfickor i omedelbar anslutning till vägen omfattas.

Det uppställs i bestämmelsen inget krav på vem som ska ha samlat in uppgifterna eller i vilket syfte. Bestämmelsen ger alltså även stöd för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket att behandla fordonsuppgifter som myndigheterna själva samlat in för andra än brottsbekämpande syften genom kamerabevakning i ett gränsnära område eller av tillfartsvägar, eller som samlats in av en annan aktör på en sådan plats och som därefter tillhandahållits nämnda myndigheter. Detta förutsätter dock att stöd för en sådan överföring av uppgifterna finns i övrig dataskyddsrätlig reglering.

Av bestämmelsen följer att behandling av uppgifter om fordon insamlade genom kamerabevakning i angivna områden alltid får ske under en tid om sex månader från det att uppgifterna samlades in, dock endast om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Användningsområdet är således begränsat såväl geografiskt som i fråga om ändamålen för behandlingen. Detta innebär att om behandling av fordonsuppgifter sker för andra ändamål än brottsbekämpande ändamål, eller om behandling av fordonsuppgifter som samlats in för brottsbekämpande ändamål efter insamlingen sker för nya ändamål, gäller inte bestämmelsen. Då gäller i stället allmänna regler om behandling av personuppgifter.

Bestämmelsen föreskriver en viss minimitid under vilken behandling av uppgifter om fordon alltid får ske. Den angivna tiden gäller alla fordonsuppgifter, oavsett om de utgör personuppgifter eller inte. Efter det att den angivna tiden gått ut får möjligheten att fortsätta behandla uppgifterna avgöras med stöd av den allmänna regleringen i brottsdatalagen eller myndigheternas registerförfattningar m.m. Det innebär att uppgifter som inte kan anses utgöra personuppgifter kan behandlas vidare. Samma sak kan gälla om uppgifterna behandlas för nya ändamål, t.ex. inom ramen för ett specifikt underrättelseärende eller för att utreda eller lagföra brott.

Att bestämmelsen endast avser uppgifter om fordon innebär inte att andra uppgifter som eventuellt samlas in inte får behandlas. Exempelvis bör uppgifter om registrerad ägare i vissa fall kunna behandlas beträffande sådana fordon som vid kamerabevakningen ger träff mot en bevakningslista rörande misstänkt brottslig verksamhet. Stöd för att behandla sådana uppgifter måste dock då finnas i t.ex. brottsdatalagen eller myndigheternas registerlagstiftning.

I *andra stycket* klargörs att tidsfristen på sex månader inte gäller uppgifter i form av bild av en enskild. Paragrafen ger alltså inte stöd för att behandla bilder av identifierbara personer i sex månader. För behandling av sådana bilder måste stöd i stället finnas i annan dataskyddsrättslig reglering (jfr utredningens överväganden i avsnitt 17.3.2).

Rätt att meddela föreskrifter

17 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om åtgärder enligt lagen.

Sådana föreskrifter finns, rörande sådana begränsningar som följer av förbudet mot systematiska kontroller i 7 § andra stycket, i den till

lagen anslutande förordningen. Utredningens överväganden i fråga om dessa föreskrifter finns i avsnitt 19.4.5.

25.2 Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

14 c §

Paragrafen reglerar när Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning och krav på intresseavvägning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 15.5.2 och 15.5.3.

Paragrafen innebär att de angivna myndigheterna i vissa undantagsfall kan bedriva kamerabevakning utan att särskilt pröva om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Bestämmelsen i *punkt 3* är ny och innebär att undantagen har utökats till att omfatta kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i vissa gränsnära områden, eller av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett sådant område. Den angivna sträckan mäts i rät linje, dvs. avser fågelvägen. Tillägget rörande enskilda vägar är avsett att fånga in Öresundsförbindelsen och dess påfartsvägar som är enskilda vägar, liksom eventuella liknande framtida lösningar.

De gränsnära områden som undantaget avser är de som anges i 2 § första stycket 1–5 i den föreslagna lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Undantaget gäller således alla gränsnära områden, med undantag för de som endast tillfälligt utgör sådana områden enligt en föreskrift meddelad med stöd av 3 § samma lag (den s.k. ventilen). För kamerabevakning av sistnämnda områden gäller alltså fortfarande bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning och krav på intresseavvägning.

De aktuella gränsnära områdena omfattar flygplatser och vissa hamnar för kommersiell trafik mot utlandet, gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet, broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och tågstationer för trafik direkt mot utlandet.

De omfattar vidare området i närheten av sådana platser. Hur området närmare bestäms utvecklas i kommentaren till 2 § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

När det gäller bevakningen av tillfartsvägar (allmänna vägar och vissa enskilda vägar inom 20 km från de aktuella områdena) är undantaget endast avsett att omfatta bevakning av själva vägen, varmed avses vägbanan, vägrenen och parkeringsfickor i omedelbar anslutning till vägen.

Undantaget i den nya punkten gäller för all kamerabevakning som de angivna myndigheterna bedriver i de aktuella områdena.

Undantaget i denna bestämmelse är något bredare och annorlunda utformat än de undantag som gäller enligt 14 c § 2, jämförd med 9 § 2 och 6–10, även om bestämmelserna kan vara delvis överlappande.

25.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

1 kap.

3 §

Paragrafen reglerar förhållandet till viss annan lagstiftning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.3.6.

I bestämmelsen görs ett tillägg av innebörden att om det i den föreslagna lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns regler som avviker från vad som gäller enligt denna lag ska de bestämmelserna tillämpas.

Första stycket 1 och 2, samt andra stycket motsvarar den tidigare lydelsen. Med anledning av tillägget införs en numrering och en ny styckeindelning.

25.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

1 kap.

2 §

Paragrafen reglerar förhållandet till viss annan lagstiftning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.3.6.

I bestämmelsen görs ett tillägg av innebörden att om det i den föreslagna lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns regler som avviker från vad som gäller enligt denna lag ska de bestämmelserna tillämpas.

Första stycket 1 och 2, samt andra stycket motsvarar den tidigare lydelsen. Med anledning av tillägget införs en numrering och en ny styckeindelning.

Kommittédirektiv 2020:23

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. Gränskontroll 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 flygplatser 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 begånga 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 Schengenområdets yttre gränser samtidigt som den som rest in i området relativt 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 tillgreppsbrottligheten här och för bl.a. ut stöldgods 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 verkningsfullt 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. Regleringens innebörd 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 tillfällig 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 verkningfulla 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 an-

vändas 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 förtäckt 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)

Kommittédirektiv 2021:43

Tilläggsdirektiv till Utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden (Ju 2020:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 mars 2020 kommittédirektiv om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden (dir. 2020:23). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 20 september 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 19 november 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vagar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning
av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]

En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]

Åtgärder i gränsnära områden. [92]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

- Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning
inom vård och omsorg om äldre. [52]
- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig,
strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention,
rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
- Riksstämman i hälso- och sjukvården
– stärkt statlig styrning för hållbar
vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information
för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smitt-
spridning och smittskydd Volym 2
Sjukvård och folkhälsa. [89]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett
tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet
av en ny årskurs 1 i grundskolan,
grundsärskolan, specialskolan och
sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forsknings-
infrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas
tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation
och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll
och avskiljande av studenter. [83]
- En ny rymdlag. [91]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0274-7 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: on firm
Bildbearbetning: Agneta S Öberg