

Kommittédirektiv



Utökade möjligheter till internationellt polisiärt samarbete

Dir.
2009:36

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2009.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga på vilket sätt svensk polis bör kunna ta emot hjälp från andra länders brottsbekämpande myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Övervägandena bör ta sin utgångspunkt i de möjligheter som ges dels i rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet), dels i rådets beslut om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper (Atlasrådsbeslutet). Även bestämmelserna i ett föreliggande förslag till avtal om nordisk polisiär samtjänstgöring bör beaktas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga polisens behov av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter med insatser i Sverige som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda,
- överväga i vilken omfattning det bör vara möjligt att ta emot sådant stöd i Sverige,
- överväga de rättsliga frågor som ett sådant stöd aktualiserar, och
- lämna fullständiga författningsförslag med anledning av de överväganden som görs.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

Bakgrund

Prümrådsbeslutet

Prümrådsbeslutet antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) i juni 2008. Rådsbeslutet innehåller bestämmelser som syftar till att utveckla informationsutbytet inom unionen, framför allt vad gäller uppgifter i DNA-, fingeravtrycks- och fordonsregister. Bestämmelser finns även om samarbete för förebyggande av terroristbrott samt andra former av samarbete, främst gemensamma insatser inom unionen och bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor. Beslutet innehåller också dataskyddsbestämmelser. Regeringen har i propositionen Godkännande av Prümrådsbeslutet (prop. 2007/08:83) redovisat innehållet i utkastet till rådsbeslut för riksdagen och gjort en översiktlig bedömning av behovet av lagändringar med anledning av beslutet. I propositionen görs bedömningen att rådsbeslutets tvingande bestämmelser ställer krav på vissa författningsändringar. En utredare har fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att se över behovet av och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga med anledning av dessa bestämmelser i rådsbeslutet. Uppdraget har redovisats i mars i år i promemorian Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet (Ds 2009:8). Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling.

De bestämmelser i rådsbeslutet som ger medlemsstaterna möjlighet att anordna gemensamma insatser, där tjänstemän från utländska myndigheter deltar, är emellertid frivilliga för medlemsstaterna att genomföra. De myndigheter som medlemsstaterna utser *får*, för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att förebygga brott, inrätta gemensamma patruller och anordna andra gemensamma insatser där tjänstemän från andra medlemsstater deltar (artikel 17). I rådsbeslutet anges också vilka befogenheter som får ges till tjänstemän från utländska myndigheter som deltar i en gemensam insats. Rådsbeslutet innehåller också bestämmelser om vapen användning, straffansvar, skadestånd m.m. som gäller vid bl.a. insatser enligt artikel 17. Dessa bestämmelser är tvingande i den mån de

aktualiseras genom mottagande eller översändande av tjänstemän. Regeringen har i propositionen om godkännande av Prüm-rådsbeslutet konstaterat att det enligt gällande svensk rätt inte är möjligt att anordna den beskrivna typen av insatser i Sverige, eftersom det i princip förutsätter att tjänstemän från utländska myndigheter tillåts utföra uppgifter som utgör myndighetsutövning på svenskt territorium (a prop. s. 29 f.).

Rådsbeslutet innehåller också en bestämmelse om bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor. Medlemsstaterna är i sådana situationer skyldiga att ge varandra ömsesidigt bistånd i enlighet med sin nationella lagstiftning genom att försöka förhindra brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet (artikel 18). Bestämmelsen innebär bl.a. att Sverige har rätt att få bistånd från andra medlemsstater om det genomförs ett större evenemang här eller om det inträffar en katastrof eller större olycka. Inte heller den bestämmelsen är, enligt den bedömning som gjorts i propositionen, möjlig för Sverige att utnyttja fullt ut enligt gällande lagstiftning. Tjänstemän från utländska myndigheter tillåts nämligen enligt svensk rätt endast att biträda svenska tjänstemän, inte att utföra uppgifter som utgör myndighetsutövning (jfr prop. s. 31 f.).

Atlasrådsbeslutet

Vid sidan av Prümrådsbeslutet antogs vid RIF-rådet i juni 2008 även Atlasrådsbeslutet. Rådsbeslutet har sin grund i det s.k. Atlasnätverket som är ett samarbete mellan de särskilda insatsgrupperna inom samtliga medlemsstaters brottsbekämpande organ. Inom ramen för samarbetet har det sedan år 2001 genomförts bl.a. seminarier, studier och gemensamma övningar. Sverige är representerat i nätverket genom Nationella insatsstyrkan vid Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen).

Atlasrådsbeslutet ger möjligheter för medlemsstaternas särskilda insatsgrupper att, i händelse av en krissituation orsakad genom i första hand terroristbrott, begära hjälp av ett annat lands särskilda insatsgrupp. Eftersom rådsbeslutets bestämmelser inte till någon del är tvingande för medlemsstaterna att genomföra har det inte bedömts kräva lagändringar för svensk

del. Rådsbeslutet har därför inte förelagts riksdagen för godkännande. Om rådsbeslutets bestämmelser ska genomföras i Sverige på ett sådant sätt att den svenska nationella insatsstyrkan ska kunna förstärkas med en motsvarande styrka från en annan medlemsstat krävs dock lagändringar.

I rådsbeslutet fastställs de allmänna regler och villkor som möjliggör att en medlemsstats särskilda insatsgrupper lämnar bistånd eller opererar på en annan medlemsstats territorium för att hantera en krissituation (artikel 1). En viktig avgränsning utgör beslutets definition av en krissituation, nämligen en situation där det finns rimlig anledning att förmoda att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner. Rådsbeslutet omfattar inte sådana händelser som avses i artikel 18 i Prüm-rådsbeslutet, dvs. evenemang, katastrofer och olyckor.

Enligt rådsbeslutet kan en medlemsstat, om en krissituation uppstår, begära bistånd av en särskild insatsgrupp i en annan medlemsstat för att hantera situationen. Den tillfrågade staten kan fritt välja att bifalla eller avslå begäran. Biståndet kan bestå av såväl utrustning och expertis som genomförande av operationer. I rådsbeslutet regleras vilka befogenheter som kan ges tjänstemän från utländska myndigheter som deltar i en sådan stödsats. Beträffande civilrättsligt och straffrättsligt ansvar för tjänstemän som tjänstgör i en annan medlemsstat ska bestämmelserna i Prüm-rådsbeslutet tillämpas.

Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal

En fortlöpande diskussion förs om hur det nordiska polissamarbetet kan utvecklas.

År 2004 mottog de nordiska rikspolischeferna resultatet av ett arbete som bedrivits av en arbetsgrupp tillsatt av rikspolischeferna för att utarbeta förslag till hur det nordiska polissamarbetet skulle kunna utvecklas, bland annat beträffande samtjänstgöring. Ett förslag till avtal mellan de nordiska länderna om sådan tjänstgöring presenterades. Samtjänstgöring angavs innebära att poliser i de nordiska länderna tillsammans på endera landets territorium ”bedriver polistjänst av övervaknings-

kontroll-, bevaknings-, service- eller informationskaraktär eller annan polistjänst för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet”.

Riksdagen har i ett tillkännagivande angett som sin mening att regeringen bör låta genomföra en översyn av vilka behov som finns att, inom ramen för det nordiska samarbetet, skapa bättre möjligheter för de nordiska ländernas polismyndigheter att samarbeta operativt över gränserna (bet. 2007/08:JuU10, rskr. 2007/08:147).

Sverige var under år 2008 ordförande i Nordiska Ministerrådet och har inom ramen för ordförandeskapet drivit frågan om förbättrade möjligheter till nordisk samtjänstgöring. Genom beslut av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (NÄL) – som bereder de nordiska justitieministrarnas samarbete – tillsattes i april 2008 en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga ländernas behov och intresse av samt förutsättningar för att få till stånd en ordning för polisiär samtjänstgöring. Utgångspunkten för gruppens överväganden skulle vara de nordiska rikspolischefernas uttalande och förslag till avtalstext från år 2004.

Arbetsgruppen presenterade den 18 december 2008 sin rapport, Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal (Ju2008/4161/PO). I rapporten konstaterar arbetsgruppen att det finns flera fördelar med nordisk polisiär samtjänstgöring, men uppmärksammar också ett antal faktorer som kräver särskilda överväganden. Ett förslag till avtal om samtjänstgöring presenterades. Rapporten har överlämnats till NÄL och remissbehandlas för närvarande i samtliga nordiska länder.

Behovet av en utredning

Till polisens grundläggande uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, 2 § polislagen (1984:387). Utgångspunkten är att polisorganisationen i Sverige ska vara

dimensionerad, utrustad och tränad för att på egen hand klara av alla de uppgifter som polisen ansvarar för, i alla delar av landet.

Vissa möjligheter finns dock för polisen att, i särskilda situationer, få stöd från andra organisationer för att lösa sina uppgifter. Exempelvis finns sedan den 1 juli 2006 en möjlighet för polisen att begära stöd från Försvarsmakten vid terrorismbekämpning med insatser som kan innebära tvång eller våld mot enskilda (lagen [2006:343] om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning). Lagen är begränsad till ingripanden mot handlingar som kan utgöra terroristbrott och är tillämplig endast om polisen själv saknar resurser att hantera den aktuella händelsen. För stöd som är av enbart logistiskt slag, t.ex. transporter, finns bestämmelser i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Härutöver gäller att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete (3 § tredje stycket polislagen, jfr 6 § förvaltningslagen [1986:223]).

Vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt eller vid risk för sådana störningar finns även möjlighet att kalla in beredskapspoliser till en polismyndighet (förordningen [2008:1097] om beredskapspolisen). Beredskapspolisernas grundläggande uppgift är att delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningskydd eller räddningstjänst. De får dock även utföra bevakningsuppgifter, tillträdesskydd och transporter.

Den ökade internationaliseringen och brottslighetens alltmer gränsöverskridande karaktär ställer dock nya krav på polisens organisation och arbetsmetoder. Ett väl fungerande internationellt polissamarbete är en viktig beståndsdel för att polisen ska uppfylla de krav som medborgarna har rätt att ställa på polisverksamheten i Sverige.

Inom EU finns sedan länge ett polisiärt samarbete. Samarbetet bedrivs främst genom uppgiftsutbyte men även genom andra former av bistånd mellan de olika medlemsstaterna, t.ex. i samband med brottsutredningar. När det gäller operativt samarbete finns, genom Schengensamarbetet, möjligheter till s.k. gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande. Med detta menas att en medlemsstats tjänstemän tillåts

att fortsätta en pågående övervakning av en misstänkt gärningsman eller ett pågående förföljande av en efterlyst person in på en annan medlemsstats territorium. Bestämmelserna har genomförts i Sverige genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, och innebär att tjänstemän från utländska myndigheter, polismän och andra tjänstemän som har anmälts vara behöriga att utföra sådant gränsöverskridande arbete, ges vissa befogenheter att utöva myndighet på svenskt territorium (prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17, rskr. 1999/2000:215). I lagen finns också bestämmelser om polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Bestämmelserna innebär att dansk polis har samma befogenheter som svensk polis att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten på Öresundsförbindelsen. Vidare finns i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar bestämmelser som ger utländska poliser och tjänstemän möjlighet att medverka i gemensamma utredningsgrupper, kontrollerade leveranser och brottsutredningar med användning av skyddsidentitet i Sverige.

Utöver ovan nämnda bestämmelser finns inga möjligheter att låta utländsk personal delta i polisverksamhet i Sverige med operativa insatser.

Även om utgångspunkten alltså är att polisverksamhet i Sverige ska bedrivas av svensk polis, finns det anledning att ställa sig frågan vilka möjligheter polisen bör ha att för vissa speciella situationer ta emot stöd från brottsbekämpande myndigheter i utlandet med operativa insatser utöver vad som gäller enligt nuvarande lagstiftning. Det kan handla om evenemang då erfarenhetsmässigt personer från andra medlemsstater brukar infinna sig och det därför skulle vara värdefullt om tjänstemän från samma land fanns på plats, t.ex. vid vissa idrottsevenemang, internationella möten och festivaler, med risk för omfattande ordningsstörningar. Det kan också handla om krishändelser, t.ex. på grund av en omfattande olycka. Även för förebyggande av brottslighet som har förgreningar i flera länder, t.ex. människosmuggling, kan det tänkas att en möjlighet att samarbeta närmare operativt skulle vara värdefull. När det gäller terroristbrottslighet kan det finnas situationer där polisen

bedömer att det inte är möjligt, lämpligt eller tillräckligt med en stödsinsats från Försvarsmakten, t.ex. för att insatsen kräver särskild polisiär kompetens eller särskilda resurser som inte finns inom Försvarsmakten. I en sådan situation kan det därför vara av värde att kunna begära stöd från brottsbekämpande myndigheter i andra länder, t.ex. från andra länders särskilda insatsgrupper. I förhållande till våra grannländer kan det också finnas andra faktorer som gör ett utökat operativt samarbete rationellt och effektivt.

Artikel 17 i Prömrådsbeslutet och bestämmelserna i Atlasrådsbeslutet liksom bestämmelserna i utkastet till avtal om nordisk polisiär samtjänstgöring möjliggör, under vissa närmare angivna förutsättningar, sådana insatser som skisserats ovan. Regeringen anser därför att en utredare, med utgångspunkt i de nämnda bestämmelserna, bör få i uppdrag att överväga på vilket sätt svensk polis bör kunna ta emot hjälp från andra länders brottsbekämpande myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda.

De nämnda bestämmelserna innebär även att svenska tjänstemän kan komma att bli inbjudna att delta och utöva myndighet vid en insats i en annan stat. För Pröm- och Atlasrådsbeslutet gäller i en sådan situation att de svenska tjänstemännens befogenheter regleras av det mottagande landets nationella bestämmelser och detsamma är avsett att gälla enligt det nordiska avtalsutkastet. Mot den bakgrunden har tidigare gjorts bedömningen att ingen reglering krävs i svensk lag av svenska tjänstemäns befogenhet att utöva myndighet i andra medlemsstater (jfr prop. 2007/08:83 s. 31 och prop. 1999/2000:64 s. 94). I propositionen om godkännande av Prömrådsbeslutet uttalades emellertid att vissa frågor i anslutning till svenska tjänstemäns tjänstgöring i ett annat land kan behöva övervägas ytterligare (jfr prop. 2007/08:83 s. 31 f.). Detta gäller t.ex. beträffande ut- och införsel av vapen samt om skadeståndsskyldighet. Utredaren bör därför få i uppdrag att överväga även dessa frågor.

Uppdraget

En särskild utredare ska, med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i artikel 17 i Prövrådsbeslutet och i Atlasrådsbeslutet och i det nyligen framtagna utkastet till avtal om nordisk polisiär samtjänstgöring, överväga på vilket sätt svensk polis bör kunna ta emot hjälp från andra länders brottsbekämpande myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda.

En utgångspunkt för utredaren ska vara att ansvaret för polisverksamheten i Sverige åvilar svensk polis, men att det förekommer situationer där det kan vara lämpligt med en gemensam insats med deltagande av personal från utländska brottsbekämpande myndigheter. En annan utgångspunkt ska vara att en insats där tjänstemän från utländska myndigheter deltar ska stå under ledning av svensk polis.

Utredaren ska kartlägga polisens behov av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter med insatser i Sverige som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Utredaren ska överväga och föreslå en lämplig reglering av formerna för sådant stöd. I anslutning härtill ska utredaren överväga

- för vilka syften och under vilka förutsättningar sådana insatser ska få begäras och genomföras på svenskt territorium,
- i vilken ordning beslut ska fattas om sådana insatser och hur en insats ska ledas,
- behovet av en avgränsning av vilka tjänstemän från utländska myndigheter som ska få delta i en sådan insats,
- vilka uppgifter tjänstemän från utländska myndigheter ska få utföra i samband med en sådan insats,
- vilka befogenheter som ska kunna tilldelas tjänstemän från utländska myndigheter,
- vad som ska gälla för tjänstemän från utländska myndigheter civilrättsliga och straffrättsliga ställning, för tillsyn över sådana tjänstemän och för statens skadeståndsansvar för åtgärder som de vidtar,
- vad som ska gälla i fråga om vapen användning och inrespektive utförelse av vapen, och

- övriga frågor som utredaren identifierar i anslutning till frågeställningen.

Utredaren ska också utreda de eventuella frågor som aktualiseras när svenska tjänstemän inbjuds att delta i verksamhet i en annan stat, t.ex. beträffande in- och utförsel av vapen och om skadestånd. I uppdraget ingår inte frågor som rör polisens deltagande i freds- och säkerhetsbevarande insatser.

Utredaren får också överväga i vilken utsträckning övriga brottsbekämpande myndigheter kan ha behov av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter med insatser i Sverige som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Om utredaren anser att sådant stöd bör kunna komma i fråga, ska utredaren föreslå en lämplig reglering av formerna för sådant stöd.

Erfarenheter av hur de aktuella frågorna har reglerats i andra länder ska tas tillvara. Det gäller särskilt erfarenheterna i de övriga nordiska länderna.

Utredaren ska, med utgångspunkt i de överväganden som görs, utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med de brottsbekämpande myndigheterna och andra myndigheter i den utsträckning som utredaren finner det lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2010.

(Justitiedepartementet)