

Lagrådsremiss

Sveriges antagande av beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen samt ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 mars 2003

Thomas Bodström

Stefan Johansson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till ändringar i 4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Ändringarna krävs för att Sverige skall uppfylla de krav som föranleds av det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna. Det föreslås att sådan gränsöverskridande övervakning som i dag endast kan ske av en person som är misstänkt för brott som kan föranleda utlämning, skall utvidgas till att även omfatta andra personer, om det är nödvändigt för den pågående brottsutredningen och det finns betydande skäl att anta att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman. Därutöver föreslås att listan över de brott för vilka gränsöverskridande övervakning av en misstänkt gärningsman i brådskande fall får ske utan samtycke, skall utvidgas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Utkastet till beslut om ändring av bestämmelserna i artikel 40.1 och 40.7	6
4.1	Nuvarande innehåll i artikel 40	6
4.2	Innehållet i utkastet till beslut om ändring av artikel 40	8
4.2.1	Ändringen av punkten 1	8
4.2.2	Ändringen av punkten 7	9
4.3	Antagande av beslutet	11
5	Behovet av författningsändringar	12
6	Ikraftträdande	15
7	Ekonomiska konsekvenser.....	15
8	Författningskommentar.....	15
Bilaga 1	Utkast till rådets beslut	17
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	23
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	25

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext

2.1 Lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om det i en stat som avses med bestämmelsen i 1 § första stycket pågår en utredning om ett brott som kan föranleda utlämning, får utländska tjänstemän fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning av en misstänkt gärningsman in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det.

Under de förutsättningar som anges i första stycket får sådan fortsatt övervakning även ske beträffande en annan person än en misstänkt gärningsman, om det är nödvändigt för den pågående utredningen och det finns betydande skäl att anta att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman.

Övervakningen får ske utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen mord, dråp, våldtäkt, mordbrand, penningförfalskning, grov stöld och grovt häleri, utpressning, människorov och tagande av gisslan, olaglig människohandel, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen, ödeläggelse genom användande av sprängämnen samt olaglig transport av giftigt och skadligt avfall. För att övervakningen skall få ske utan föregående samtycke krävs också att överskridandet av grän-

Övervakningen av en misstänkt gärningsman får ske utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen mord, dråp, våldtäkt eller annat grovt sexualbrott, mordbrand, penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel, grov stöld, grovt häleri, penningtvätt, grovt bedrägeri, utpressning, människorov och tagande av gisslan, olaglig människohandel, människosmuggling, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen, ödeläggelse genom användande av sprängämnen,

sen i samband med övervakningen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det kan ske, och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen.

olaglig transport av giftigt och skadligt avfall, *olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, sådan brottslighet som avses i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott samt terroristbrott enligt rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.* För att övervakningen skall få ske utan föregående samtycke krävs också att överskridandet av gränsen i samband med övervakningen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det kan ske, och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen.

Övervakningen skall genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det. Övervakning som sägs i *andra* stycket skall även upphöra om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet.

Övervakningen skall genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det. Övervakning som sägs i *tredje* stycket skall även upphöra om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Ärendet och dess beredning

Den 5 juli 2001 tog Belgien, Spanien och Frankrike ett initiativ till förslag till beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen).

Ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor uppnådde vid sitt möte den 13 juni 2002 en politisk överenskommelse om innehållet i beslutet. Sverige och fyra andra medlemsstater anmälde att beslutet förutsätter godkännande av dess parlament (parlamentsreservation) och beslutet kunde därför inte antas vid detta tillfälle. Beslutet kan antas först när parlamentsreservationerna har hävts.

Europaparlamentet har yttrat sig över förslaget (A5-0078/2002). Utkastet till beslut i senaste svensk version är fogad till denna lagrådsremiss som *bilaga 1*. Det bör därvid påpekas att artikel 3 i förslaget till rådsbeslut kommer att ändras med avseende på de tidsangivelser som anges för beslutets ikraftträdande.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria, Sveriges antagande av beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen och ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Promemorian innehåller förslag till att riksdagen godkänner utkastet till beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen. Utkastet till beslut innebär dels att den personkrets som kan bli föremål för gränsöverskridande övervakning enligt artikel 40.1 utökas, dels en utvidgning av den lista på brott som enligt artikel 40.7 kan föranleda fortsatt övervakning av en misstänkt gärningsman över gräns utan att ett förhandsgodkännande från den berörda staten hunnit inhämtats. I promemorian lämnas förslag till de ändringar i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som föranleds av utkastet till beslut. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2* och en förteckning över remissinstanserna i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2002/9203/PÅ).

4 Utkastet till beslut om ändring av bestämmelserna i artikel 40.1 och 40.7

4.1 Nuvarande innehåll i artikel 40

Schengensamarbetet syftar till att förverkliga den fria rörligheten för personer vilket, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital, är en av grundstenarna i EG:s regelverk. Den fria rörligheten förverkligas genom att personkontrollen vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna har upphört. För att den fria rörligheten för personer inte, som en oönskad bieffekt, skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten, innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Den gränsöverskridande övervakningen i enlighet med artikel

40 i Schengenkonventionen är en del av det polisiära och rättsliga samarbetet.

Artikel 40 i Schengenkonventionen reglerar frågan om fortsatt övervakning över gräns (*gränsöverskridande övervakning*). Den situationen som avses är att polisen eller annan behörig myndighet i en Schengenstat som ett led i en pågående brottsutredning övervakar (skuggar) en person som är misstänkt för ett brott som är så grovt att det kan föranleda utlämning och den personen beger sig in på en annan Schengenstats (mottagande stat) territorium.

Enligt *artikel 40.1* är huvudregeln vid fortsatt övervakning att samtycke till övervakning in på den mottagande statens territorium skall inhämtas i förväg, innan gränsen överskrids. Begäran skall ställas till en av varje land särskilt utsedd centralmyndighet. Det brott som föranlett den fortsatta övervakningen skall vara ett brott som kan föranleda utlämning.

Gränsöverskridande övervakning med föregående samtycke från den mottagande staten får ske utan begränsning i tiden eller till något geografiskt område. Den mottagande staten kan dock när som helst begära att övervakningen skall upphöra.

Vid synnerlig brådska kan enligt *artikel 40.2* övervakningen fortsätta över gränsen till mottagande stat utan samtycke. I sådana fall skall den mottagande staten kontaktas senast i samband med gränsöverskridandet. Om tillstånd till övervakningen inte ges inom fem timmar skall övervakningen avbrytas. Gränsöverskridande övervakning utan föregående samtycke är emellertid endast tillåten i samband med utredning av vissa särskilt grova brott, som finns uppräknade i *artikel 40.7*. De brott som anges är mord, dråp, våldtäkt, mordbrand, penningförfalskning, grov stöld och grovt häleri, utpressning, människorov och tagande av gisslan, olaglig människohandel, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen, ödeläggelse genom användande av sprängämnen samt olaglig transport av giftigt och skadligt avfall. Såvitt avser människohandel bör understrykas att det den 1 juli 2002 införts en ny paragraf i brottsbalken, 4 kap. 1 a §, som kriminaliserar alla former av människohandel för sexuella ändamål.

Dessutom gäller enligt *artikel 40.3* en rad särskilda förutsättningar under vilka fortsatt övervakning får ske på den mottagande statens territorium. Den mottagande staten har rätt att meddela instruktioner som de övervakande polismännen skall rätta sig efter. All övervakning in på ett annat lands territorium skall ske med iakttagande av den mottagande statens lagar och de övriga villkor som mottagande stats myndigheter ställer upp. Övervakande polismän skall kunna legitimera sig och i princip kunna styrka att de har tillstånd till operationen. Övervakning får inte medföra att bostäder eller enskilt utrymme beträds av de övervakande polismännen. Tjänstevapen får medföras om inte den mottagande staten förbjudit detta, men vapnen får endast användas i nödvärn. Det är inte tillåtet för de övervakande polismännen att gripa eller omhänderta den övervakade eller utsätta denne för identitetskontroll på den mottagande statens område. Slutligen skall verksamheten rapporteras till myndigheterna i den mottagande staten och övervakande polismän kan åläggas att inställa sig personligen.

Den svenska polisens befogenheter att i Sverige genomföra övervakning samt att använda tvångsmedel regleras i lag, huvudsakligen i rätte-

gångsbalken och polislagen (1984:387). I rättegångsbalken finns regler om polisens brottsutredande verksamhet i samband med förundersökning. I 24 kap. 7 § finns regler om polisens rätt att gripa personer som är misstänkta för brott, i 27 kap. 4 § finns regler om beslag och i 28 kap. 11 § finns regler om kroppsvisitation. När det inte pågår en förundersökning är vissa allmänna regler i polislagen tillämpliga. I 2 § 3 anges bl.a. att polisen skall bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Den övervakning som avses i nuvarande artikel 40 i Schengenkonventionen förutsätter att det föreligger misstanke om ett konkret brott och att det är den misstänkte gärningsmannen som övervakas. Utredningen befinner sig då enligt svenskt synsätt på förundersökningsstadiet. Om spaningen bedrivs på ett tidigare stadium än förundersökning är polislagen tillämplig.

Lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete innehåller de huvudsakliga författningsbestämmelser som var nödvändiga för att genomföra artikel 40 i Schengenkonventionen i svensk rätt. I 4 § ges bestämmelser om gränsöverskridande övervakning. Enligt 15 § är det Rikspolisstyrelsen, eller den polismyndighet som Rikspolisstyrelsen i det enskilda fallet bestämmer, som beslutar om gränsöverskridande övervakning in på svenskt territorium. Rikspolisstyrelsen får i ett enskilt fall överlämna ett sådant ärende till Kustbevakningen. Framställning från en utländsk myndighet om gränsöverskridande övervakning in på svenskt territorium skall göras hos Rikspolisstyrelsen. Andra kontakter med anledning av gränsöverskridande övervakning in på svenskt territorium skall ske direkt mellan de utländska tjänstemännen och berörda svenska polismyndigheter. När ärendet har överlämnats till Kustbevakningen ansvarar den för de kontakter som föranleds i anledning av ärendet.

4.2 Innehållet i utkastet till beslut om ändring av artikel 40

Utkastet till beslut innebär en utveckling av artikel 40 i Schengenkonventionen. Syftet med förslaget är dels att förbättra möjligheten att utreda gränsöverskridande organiserad brottslighet, dels att anpassa regelverket till hur denna brottslighet har utvecklats.

4.2.1 Ändringen av punkten 1

Punkten 1 innebär att personkretsen, som för närvarande endast omfattar personer misstänkta för brott som kan medföra utlämning, utökas till att omfatta även andra personer som det finns betydande skäl att anta kan medverka till att identifiera eller spåra en person som är misstänkt för brott som kan medföra utlämning om övervakningen utgör en nödvändig del i en förundersökning. Vilka kategorier av personer som omfattas av den föreslagna utvidgningen är inte närmare definierat i beslutet. Med hänsyn till att det skall vara fråga om personer som skall kunna medverka till att identifiera eller spåra misstänkta gärningsmän torde begreppet få anses omfatta närstående och bekanta eller andra personer med anknytning till den som är misstänkt för brott.

4.2.2 Ändringen av punkten 7

Punkten 7 innebär en utökning av listan över straffbara handlingar som ger möjlighet till fortsatt övervakning över gräns utan att ett förhandsgodkännande från den berörda staten har hunnit inhämtats. De ytterligare straffbara gärningar som föreslås omfattas är grovt bedrägeri, människosmuggling, penningtvätt, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, deltagande i kriminell organisation enligt bestämmelserna i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott samt terroristbrott enligt rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

Därutöver föreslås att vissa brottbenämningar i listan ändras. "Våldtäkt" ersätts med "grovt sexualbrott" och "penningförfalskning" ersätts med "penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel".

I de fall då det föreligger synnerlig brådska får listan över straffbara handlingar endast åberopas gentemot personer som själva är misstänkta för brott. Detta framgår av artikel 40.2. Förslaget att utvidga personkretsen i punkten 1 påverkar således inte detta förhållande. Även fortsättningsvis får alltså gränsöverskridande övervakning utan föregående samtycke endast ske av en misstänkt gärningsman då saken är så brådskaande att samtycke inte kan inhämtas i förväg.

Brott som omfattas av den gemensamma åtgärden om deltagande i kriminell organisation

Den gemensamma åtgärden antogs av EU:s ministerråd den 21 december 1998 (EGT L 351, 29.12.1998, s. 1). I ingressen till den gemensamma åtgärden uttalar rådet att det allvarliga i och utvecklingen av vissa former av den organiserade brottsligheten kräver att samarbetet inom EU stärks.

Den gemensamma åtgärden ålägger medlemsstaterna att på visst sätt göra deltagande i en kriminell organisation brottsligt. Med kriminell organisation avses en strukturerad sammanslutning, inrättad för en begränsad tid av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brottet är ett mål i sig själv eller ett medel att erhålla materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet.

Enligt artikel 2 i den gemensamma åtgärden skall kriminaliseringen av deltagande i kriminell organisation ske genom att varje medlemsstat åtar sig att se till att de handlingar som beskrivs i den artikeln bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga sanktioner. Medlemsstaterna har därvid möjlighet att uppfylla kriminaliseringen genom endera av två olika alternativ. Enligt punkten a kan kriminaliseringen uppfyllas genom att det handlande varigenom den person som avsiktligt och med kännedom om antingen organisationens syfte och allmänna kriminella aktiviteter eller organisationens avsikt att begå brotten, aktivt deltar i en kriminell organisations aktiviteter som avses i artikel 1, även om den personen inte deltar i det egentliga utförandet av brotten i fråga och, med förbehåll för allmänna principer i den berörda

medlemsstatens straffrätt, även om brotten i fråga inte begås, eller att personen deltar i annan av organisationens aktiviteter och dessutom har kännedom om att deltagandet bidrar till fullgörandet av den kriminella organisationens aktiviteter enligt artikel 1. Vid antagandet av den gemensamma åtgärden gjorde regeringen bedömningen att det inte skulle krävas några lagstiftningsåtgärder för att Sverige skulle leva upp till åtagandena. Denna ståndpunkt redovisas också i regeringens berättelse om verksamheten i EU 1998 (skr. 1998/99:60 s. 265). Svensk lagstiftning har genom en tillämpning av framför allt bestämmelserna i 23 kap. 2 och 4 §§ brottsbalken om förberedelse och medverkan till brott ansetts uppfylla de krav den gemensamma åtgärden ställer.

Motsvarande bedömning har även gjorts av Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. I sitt betänkande *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – straffansvarets räckvidd* – (SOU 2000:88) anför kommittén, i vilken representanter för samtliga riksdagspartier medverkade, att även den gör bedömningen att den nuvarande svenska lagstiftningen i och för sig är tillräcklig för att Sverige skall uppfylla de åtaganden som följer av den gemensamma åtgärden (a.a. s 173 f.).

Terroristbrott enligt rambeslutet om bekämpande av terrorism

Rambeslutet är den första internationella överenskommelse som innehåller en definition av terroristbrott. Rambeslutet föreskriver nämligen vilka handlingar som, enligt brottsbeskrivningen i nationell lagstiftning, skall betraktas som terroristbrott.

Riksdagen godkände rambeslutet den 29 maj 2002 (prop. 2001/02:135, bet. 2001/02:JuU22, rskr. 2001/02:267) och det antogs vid ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 13 juni 2002 (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3).

Regeringen beslutade den 13 februari 2003 proposition 2002/03:38 *Straffansvar för terroristbrott*. Propositionen innehåller de lagändringar som krävs för att svensk rätt skall uppfylla rambeslutets krav. Enligt förslaget skall lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2003.

För att handlingar enligt rambeslutet skall kunna betraktas som terroristbrott måste vissa rekvisit vara uppfyllda. För det första måste handlingen ha begåtts uppsåtligt och genom sin art eller sitt sammanhang kunna allvarligt skada ett land eller en internationell organisation. Men det är inte tillräckligt. Det måste dessutom vara styrkt att gärningsmannen begått handlingen i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i en stat eller i en internationell organisation.

De handlingar som skall betraktas som terroristbrott om dessa rekvisit är uppfyllda är a) angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet, c) människorov eller tagande av gisslan, d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinental-

sockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster, e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel, f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska och kemiska vapen, forskning och utveckling, g) utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner vilka utsätter människoliv för fara, h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser när detta utsätter människoliv för fara, i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp ovan.

Samtliga dessa handlingar är straffbelagda enligt svensk rätt. För att uppfylla rambeslutets krav på att de skall betraktas som terroristbrott då de kvalificerande rekvisiten är uppfyllda, har det emellertid bedömts nödvändigt att vidta lagstiftningsåtgärder. Regeringen har därför bl.a. föreslagit att det skall införas en ny lag om straff för terroristbrott. Förslaget innebär att den skall dömas för terroristbrott som begår en gärning som i svensk rätt motsvaras av de handlingar som räknas upp i artikel 1.1 i rambeslutet, om gärningen kan allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att 1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, 2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller 3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott föreslås också bli straffbart. För en närmare redogörelse av de lagstiftningsåtgärder som bedömts nödvändiga hänvisas till regeringens proposition 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott.

4.3 Antagande av beslutet

<p>Regeringens förslag: Riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med förslaget är att förbättra möjligheten att utreda gränsöverskridande brottslighet. Ändringen i artikel 40.1 innebär att personkretsen som kan bli föremål för gränsöverskridande övervakning utökas. Övervakningen kan, om den är en nödvändig del i en förundersökning, även omfatta andra personer än en misstänkt gärningsman, om det finns betydande skäl att anta att personen kan medverka till att identifiera eller spåra en person som är misstänkt för brott som kan leda till utlämning. Denna möjlighet förbättrar polisens möjlighet att bedriva förundersökningar avseende brott som har förgreningar utanför det egna landets gränser och likställer på ett ändamålsenligt sätt nationella utredningar med internationella när det

gäller arbetsmetoder. En sådan möjlighet till utvidgad övervakning ökar också polisens förmåga att skaffa tillräcklig information för att förstärka misstankar om brott eller att kunna avföra personer från utredningen. Sammantaget ger förslaget ett operativt mervärde för polisen i dess brottsbekämpande arbete som väl motiverar den relativt begränsade integritetskränkning som ligger i att metoden kan användas inte enbart i nationella utan också i gränsöverskridande utredningar.

Ändringen i artikel 40.7 innebär en komplettering av listan över straffbara handlingar som ger möjlighet till fortsatt övervakning över gräns utan att ett förhandsgodkännande från den berörda staten har hunnit inhämtas. De brott som tillfogas listan får anses vara så grova att det framstår som motiverat att utländsk myndighet inte skall behöva avbryta en övervakning av en person vid brådskande fall och förhandsgodkännande inte hinner inhämtas. Det bör här understrykas att i de fall då fara i dröjsmål föreligger får listan över straffbara handlingar för vilka förhandsgodkännande inte behöver inhämtas endast återropas gentemot personer misstänkta för brott. Förslaget att utvidga personkretsen i artikel 40.1 påverkar således inte detta förhållande. Dessutom kan övervakningen alltid avbrytas om en behörig svensk myndighet begär det. Övervakningen skall dessutom alltid upphöra om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet.

Sammanfattningsvis anser således regeringen att Sverige bör verka för att beslutet antas.

Riksdagens beslut

I samband med det lagstiftningsarbete som föregick införandet av lagen om internationellt polisiärt samarbete (prop. 1999/2000:64) behandlade regeringen utförligt frågan om gränsöverskridande övervakning kan anses innefatta myndighetsutövning. Regeringen anförde därvid att gränsöverskridande övervakning sker inom ramen för en brottsutredning som pågår i den främmande staten och riktar sig mot den som misstänks för delaktighet i brott som utredningen avser. Regeringen ansåg därför att övervakningen kan ses som åtminstone ett utflöde av myndighetsutövning. Regeringen konstaterade därför att övervägande skäl talar för att gränsöverskridande övervakning kan komma att innefatta myndighetsutövning (a. prop. s 93–94). Det nu aktuella utkastet till beslut innebär således att myndighetsutövning överlämnas till främmande stat, varför riksdagens beslut bör fattas med iakttagande av 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

5 Behovet av författningsändringar

Regeringens förslag: I 4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete införs ett nytt andra stycke som innebär att personkretsen som kan bli föremål för gränsöverskridande övervakning utökas till att avse personer som inte är misstänkta för brott som kan leda till utlämning, när övervakning av en sådan person är en nödvändig del i

utredningen och det finns betydande skäl att anta att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman.

Brottskatalogen utvidgas i fråga om gränsöverskridande övervakning utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg, och vissa brottsrubriceringar ändras i enlighet med utkastet till beslut om ändring av artikel 40.7 i Schengenkonventionen. Vidare skall det uttryckligen anges att gränsöverskridande övervakning utan föregående samtycke endast får ske beträffande en misstänkt gärningsman.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I promemorian föreslogs emellertid att gränsöverskridande övervakning av annan än misstänkt gärningsman skall kunna ske om det skäligen kan antas att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman.

Remissinstanserna: *Justitieombudsmannen* och *Justitiekanslern* har lämnat förslagen utan erinran. *Tullverket* stöder förslaget och bedömer det positivt från brottsbekämpningssynpunkt. *Kustbevakningen* ansluter sig till förslaget men anför att en utvidgning av personkretsen kan ifrågasättas ur integritetssynpunkt. *Kustbevakningen* framhåller emellertid att spaningsmetoden är allmänt tillämplad och accepterad inrikes. Det är därmed inte någon principiell skillnad att på samma sätt tillåta övervakning i det internationella polisiära samarbetet, vilket också får anses nödvändigt för att komma till rätta med grövre, gränsöverskridande kriminalitet. *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker förslaget och anser att det bör ge utökade möjligheter att bedriva det internationella polisiära samarbetet på ett ändamålsenligt och rationellt sätt. *Riksåklagaren* tillstyrker förslaget och är allmänt positiv till åtgärder som förbättrar möjligheterna till en effektiv bekämpning av brott över gränserna samt anför att förslaget inte torde medföra någon drastisk förändring i förhållande till vad som gäller idag. *Riksåklagaren* framhåller emellertid vikten av en helhetssyn i frågan och pekar på att förändringsarbetet i EU:s tredje pelare är inne i en expansiv period och att flera mindre förändringar inte ter sig särskilt ingripande var för sig men att dessa kan få en annan tyngd om de kombineras med ytterligare förändringar.

Skälen för regeringens förslag: 4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete reglerar gränsöverskridande övervakning inom ramen för Schengensamarbetet.

Artikel 40 i Schengenkonventionen säkerställer att polisen skall kunna fortsätta att använda sina arbetsmetoder utan hinder av en annan Schengenstats gräns. Den föreslagna utvidgningen av personkretsen innebär utökade möjligheter att utreda grov och gränsöverskridande brottslighet. Förslaget innebär emellertid inte att det införs en ny arbetsmetod för polisen. Innehållet i utkastet till beslut överensstämmer således med de arbetsmetoder som såväl svensk som utländsk polis tillämpar för att utreda grov brottslighet. I flertalet större brottsutredningar förekommer omfattande spaning mot både misstänkta och andra personer som är av intresse i utredningen. Detta innebär att polisen "skuggar" eller på annat sätt iakttar även andra än den misstänkte för att kunna fastställa kontakter med exempelvis misstänkta personer eller för att kartlägga den misstänktes brottsliga verksamhet.

Möjligheten till att bedriva gränsöverskridande övervakning även avseende andra personer än misstänkta förbättrar således polisens möjlighet att bedriva förundersökningar avseende brott som har förgreningar utanför det egna landets gränser och likställer på ett väl avvägt sätt nationella utredningar med internationella när det gäller arbetsmetoder. En sådan möjlighet till utvidgad gränsöverskridande övervakning ökar polisens förmåga att förstärka misstankar om brott eller att avföra personer från utredningen.

Regeringen anser därför att starka skäl talar för att sådan gränsöverskridande övervakning som i dag får utföras mot en misstänkt gärningsman även skall kunna utföras mot en annan person än en misstänkt gärningsman om det är nödvändigt för den pågående utredningen och det finns betydande skäl att anta att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman. Regeringen menar därför att den personkrets som kan bli föremål för gränsöverskridande övervakning, under vissa särskilt och noga avgränsade förutsättningar, bör utökas till att även omfatta personer som själva inte är misstänkta för brott. I promemorian föreslogs att gränsöverskridande övervakning skall få ske om det "skäligen kan antas" att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman. Riksåklagaren har förordat att lagtexten ges den mer begränsade formulering som finns i förslaget till rådsbeslut, nämligen "finns betydande skäl att anta att...". Regeringen delar Riksåklagarens ståndpunkt att gränsöverskridande övervakning endast bör få ske då förutsättningarna i rådsbeslutet är uppfyllda och föreslår därför att lagtexten utformas i enlighet med den formulering som finns i rådsbeslutet.

Den personkrets som det kan bli fråga om att övervaka är närstående eller bekanta eller andra personer med anknytning till den misstänkte. Rikspolisstyrelsen anser att personkretsen även får anses omfatta även andra personer, bl.a. brottsoffer. Enligt Rikspolisstyrelsen kan det också finnas fall när det är nödvändigt att övervaka t.ex. offer för människosmuggling eller människohandel för att på så sätt identifiera och gripa organisatörerna av den brottsliga verksamheten. Rikspolisstyrelsen anser vidare att även en anhörig eller tredje person som skall överlämna en lösensumma i ett ärende om människorov kan bli föremål för övervakning.

Som angetts i avsnitt 4.2.1 innehåller inte beslutet någon närmare definition av vilka personer som skall omfattas av förslaget. Det som krävs är att personen är en annan än den misstänkte och att övervakning skall vara nödvändig för den pågående utredningen och det finns betydande skäl att anta att den övervakade personen kan medverka till att identifiera eller spåra en misstänkt person. De personkategorier som Rikspolisstyrelsen omnämner får således anses innefattas i detta begrepp.

Ändringen av brottskatalogen innebär en komplettering av listan över straffbara handlingar som ger möjlighet till fortsatt övervakning över gräns utan att ett förhandsgodkännande från den berörda staten hunnit inhämtats. De brott som tillfogas listan är typiskt sett brott av en sådan svårhetsgrad och av en sådan gränsöverskridande karaktär att det är motiverat att polisen inte skall behöva avbryta en övervakning av en misstänkt gärningsman om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg.

Rikspolisstyrelsen anser att förslaget att ersätta brottet "våldtäkt" med "grovt sexualbrott" kan ge upphov till tolkningsproblem. Rikspolisstyrelsen pekar på att våldtäkt kan vara av "normalgraden" eller grov våldtäkt. Brottbenämningen "grovt sexualbrott" kan uppfattas så att bestämmelsen inte inkluderar våldtäkt av "normalgraden". Rikspolisstyrelsen förordar därför i stället formuleringen "våldtäkt eller annat grovt sexualbrott". Regeringen kan ställa sig bakom Rikspolisstyrelsens synpunkter. Det är viktigt att lagtexten inte ger upphov till tolknings- och tillämpningsproblem. Regeringen delar därför bedömningen att det kan finnas skäl att använda formuleringen "våldtäkt eller annat grovt sexualbrott". I författningskommentaren lämnas en närmare redogörelse för bestämmelsens tillämpningsområde.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete skall träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har ingen erinran mot förslaget.

Skälen till regeringens förslag: Sverige och för närvarande ytterligare två medlemsstater har förklarat att ett antagande av beslutet förutsätter godkännande av dess parlament. Det är för närvarande inte möjligt att bedöma när samtliga medlemsstaters parlament har godkänt beslutet och det är därför inte heller möjligt att närmare ange när beslutet kan antas av ministerrådet och när ändringen av den svenska lagstiftningen skall träda ikraft. Av denna anledning föreslår regeringen att de föreslagna ändringarna i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringen gör bedömningen att förslagen inte kommer att innebära ökade kostnader för staten.

8 Författningskommentar

4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

Ändringarna, som behandlas i avsnitt 5, föranleds av utkastet till beslut om ändring av artikel 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen.

Andra stycket

Stycket, som är nytt, innebär att utländska tjänstemän under vissa förutsättningar får fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning av en person som inte är misstänkt för brott in på svenskt territorium. Det krävs, såsom är fallet med gränsöverskridande övervakning av misstänkta gärningsmän enligt första stycket, att det i den främmande staten pågår en utredning om brott som kan föranleda utlämning. Dessutom krävs att övervakningen är nödvändig för den pågående utredningen och att det finns betydande skäl att anta att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman. Uttrycket ”betydande skäl att anta” innebär att det inte är tillräckligt att det skäligen kan antas att åtgärden medverkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman. För att gränsöverskridande övervakning skall få ske krävs således att det därutöver finns andra mer konkreta omständigheter som medför att det finns betydande skäl att anta att övervakningen kan leda till det önskade resultatet.

De personer som omfattas är närstående och bekanta eller andra personer med anknytning till den misstänkte, som på sätt som sker i svenska brottsutredningar övervakas i syfte att utreda misstänkt brottslighet. Ändringen innebär att utländska tjänstemän på svenskt territorium kan fortsätta en övervakning som påbörjats i den utländska staten, dvs. ”skugga” eller på annat sätt iaktta även andra än sådana som är misstänkta för brott för att kunna identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman.

Tredje stycket

Tredje stycket, som är nytt, motsvarar i stor utsträckning innehållet i nuvarande andra stycket. Ändringen innebär en utvidgning av listan över straffbara handlingar som ger möjlighet till fortsatt övervakning över gräns utan att ett förhandsgodkännande från den berörda staten hunnit inhämtats. Bestämmelsen omfattar endast övervakning av den som är misstänkt för brott.

De nya straffbara gärningar som omfattas av bestämmelsen är grova sexualbrott, förfalskning av betalningsmedel, penningtvätt, grovt bedrägeri, människosmuggling, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, sådan brottslighet som avses i rådets gemensamma åtgärd av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i EU till ett brott samt terroristbrott enligt rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Med grova sexualbrott avses dels sådana brott i 6 kap. brottsbalken för vilka det finns en särskild straffskala för grovt brott, d.v.s grov våldtäkt, grovt sexuellt tvång, grovt sexuellt utnyttjande, grovt sexuellt utnyttjande av underårig och grovt koppleri, dels grovt barnpornografibrott, 16 kap. 10 a § fjärde stycket brottsbalken. I avsnitt 4.2 ges en utförlig redogörelse för de straffbara handlingar som omfattas av den gemensamma åtgärden och rambeslutet.

Utkast till rådets beslut



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 11 juni 2002
(OR. en)**

9429/02

ENFOPOL	78
COPEN	33
COMIX	373

RÄTTSAKTER OCH ANDRA INSTRUMENT

Ärende: Initiativ från Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och
Republiken Frankrike inför antagandet av rådets beslut om ändring av
bestämmelserna i artikel 40.1 och 40.7 i konventionen om tillämpning av
Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller
vid de gemensamma gränserna

RÅDETS BESLUT 2002/.../RIF
av den

om ändring av bestämmelserna i artikel 40.1 och 40.7 i konventionen om
tillämpning
av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande
av kontroller vid de gemensamma gränserna

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 32
och artikel 34.2 c i detta,

med beaktande av Konungariket Belgiens, Konungariket Spaniens och
Republiken Frankrikes initiativ,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

av följande skäl:

- (1) Bestämmelserna i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna¹ bör ändras vad gäller övervakning över gränser, och tillämpningsområdet bör utvidgas så att resultatet av förundersökningar förbättras, i synnerhet när det gäller gärningar i samband med organiserad brottslighet.
- (2) Förenade kungariket deltar i detta beslut i enlighet med artikel 5 i det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som är fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och artikel 8.2 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket.²
- (3) Vad gäller Island och Norge utgör detta beslut en utveckling, i enlighet med det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av artikel 1 H i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet.³

¹ EGT L 239, 22.9.2000, s. 19.

² EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

³ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Bestämmelserna i artikel 40 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna skall ändras på följande sätt:

1. Punkt 1 första stycket skall ersättas med följande:

"1. Polismän i den ena medlemsstaten vilka, inom ramen för en förundersökning, i sitt eget land håller en person under uppsikt som misstänks för delaktighet i ett brott som kan medföra utlämning eller, som en nödvändig del av en förundersökning, eftersom det finns betydande skäl att anta att personen kan medverka till att identifiera eller spåra en sådan person, får fortsätta sin övervakning på den andra medlemsstatens territorium om denna samtyckt till övervakning över gränsen på grundval av en i förväg gjord framställning om bistånd med underbyggda skäl. Samtycket får vara förenat med vissa villkor."

2. Punkt 7 skall ändras på följande sätt:
- a) I tredje strecksatsen skall ordet "Våldtäkt" ersättas med orden "Grovt sexualbrott".
 - b) I femte strecksatsen skall ordet "penningförfalskning" ersättas med "penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel".
 - c) Följande strecksatser skall läggas till:
 - "– Grovt bedrägeri.
 - Människosmuggling.
 - Penningtvätt.
 - Olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen.
 - Deltagande i en kriminell organisation enligt bestämmelserna i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott.
 - Terroristbrott enligt rådets rambeslut 2002/.../RIF av den ... om bekämpande av terrorism".

Artikel 2

1. Detta beslut är inte bindande för Irland.
2. Detta beslut skall inte tillämpas på Gibraltar.
3. Detta beslut skall tillämpas på Kanalöarna endast om inte annat följer av artikel 5.1 i rådets beslut 2000/365/EG.

Artikel 3

Med undantag av artikel 1.2 c sjätte strecksatsen får detta beslut verkan samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 1.2 c femte strecksatsen får verkan för Norge den 1 april 2003.

Artikel 1.2 c sjätte strecksatsen får verkan den 1 januari 2003.

Utfärdat i ... den ...

På rådets vägnar
Ordförande

=====

Promemorians lagförslag

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om det i en stat som avses med bestämmelsen i 1 § första stycket pågår en utredning om ett brott som kan föranleda utlämning, får utländsk tjänsteman fortsätta en i sin stat påbörjad övervakning av en misstänkt gärningsman in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det.

Övervakning får ske utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen mord, dråp, *våldtäkt*, mordbrand, penningförfalskning, grov stöld och grovt häleri, utpressning, människorov och tagande av gisslan, olaglig människohandel, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen, ödeläggelse genom användande av sprängämnen samt olaglig transport av giftigt och skadligt avfall.

Föreslagen lydelse

4 §

Om det i en stat som avses med bestämmelsen i 1 § första stycket pågår en utredning om ett brott som kan föranleda utlämning, får utländsk tjänsteman fortsätta i sin stat påbörjad övervakning av en misstänkt gärningsman in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det.

Under samma förutsättningar får fortsatt övervakning ske även beträffande en annan person än den misstänkte gärningsmannen om det är nödvändigt för den pågående utredningen och det skäli- gen kan antas att åtgärden med- verkar till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman.

Övervakning av misstänkt gärningsman får ske utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser misstanke om sådana brott som sägs i artikel 40.7 i Schengenkonventionen, nämligen mord, dråp, *grovt sexualbrott*, mordbrand, penningförfalskning och förfalskning av *betalningsmedel*, grov stöld och grovt häleri, utpressning, människorov och tagande av gisslan, olaglig människohandel, olaglig handel med narkotika och psykotropa ämnen, brott mot lagbestämmelser angående vapen och sprängämnen, ödeläggelse genom användande av sprängämnen, olaglig transport av giftigt och skadligt avfall, *grovt bedrägeri*, *människosmuggling*, *penningtvätt*,

olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, deltagande i kriminell organisation enligt bestämmelserna i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott samt terroristbrott enligt rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

För att övervakningen skall få ske utan föregående samtycke krävs också att överskridandet av gränsen i samband med övervakningen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det kan ske, och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen.

Övervakningen skall genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det. Övervakning som sägs i andra stycket skall även upphöra om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 3

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Rikspolisstyrelsen
4. Riksåklagaren
5. Tullverket
6. Kustbevakningen