

Utökad polissamarbete i Norden och EU

*Betänkande av Utredningen om internationellt
polisiärt samarbete*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:25

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23553-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 29 april 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga dels på vilket sätt svenska brottsbekämpande myndigheter bör kunna ta emot hjälp från motsvarande utländska myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda, dels vad som bör gälla när svenska tjänstemän deltar i insatser av motsvarande slag utomlands (dir. 2009:36).

Till särskild utredare förordnades numera riksrevisorn Gudrun Antemar. Den 8 april 2010 entledigades Gudrun Antemar från sitt uppdrag och hovrättslagmannen Krister Thelin förordnades att fr.o.m. samma dag vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 8 juni 2009 biträdande rikskriminalchefen Tommy Hydfors, rättssakkunniga Sofie Lindblom, Justitiedepartementet, kanslirådet Johan Lundmark, Justitiedepartementet, regionchefen Kenneth Neijnes, Kustbevakningen, docenten Vilhelm Persson, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, kammaråklagaren Magnus Ramebäck, biträdande avdelningschefen Lena Tysk, Rikspolisstyrelsen, chefsåklagaren Solveig Wollstad samt sektionschefen Gunilla Zika-Ahlberg, Tullverket. Den 3 maj 2010 entledigades Kenneth Neijnes från sitt uppdrag och brottsbekämpningschefen Kristina Falk Strand förordnades att fr.o.m. samma dag vara expert i utredningen.

Sekreterare i utredningen har varit numera rådmannen Li Wallén (fr.o.m. den 1 maj 2009 t.o.m. den 29 mars 2010) och hovrättsassessorn Fredrik Landgren (fr.o.m. den 1 mars 2010).

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om internationellt polisiärt samarbete, överlämnar härmed betänkandet *Utökad polissamarbete i Norden och EU* (SOU 2011:25).

Uppdraget är härmed slutfört.

Antibes i april 2011

Krister Thelin

/Fredrik Landgren

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	25
Författningsförslag	33
1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	33
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.....	36
3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete	38
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.....	48
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.....	49
6 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276).....	50
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	51

1	Inledning.....	53
1.1	Utredningens uppdrag	53
1.2	Utredningsarbetet	55
1.3	Betänkandets disposition.....	55
2	De brottsbekämpande myndigheternas internationella samarbete.....	57
2.1	Myndigheter med ett brottsbekämpande uppdrag.....	57
2.2	Samverkan inom EU	59
2.2.1	Inledning.....	59
2.2.2	Schengensamarbetet och genomförandet i svensk rätt.....	59
2.2.3	Annat samarbete avseende EU:s gränser	63
2.2.4	Samarbete om fotbollsfrågor.....	65
2.2.5	Europol och medlemsstaternas samarbete kring informationsutbyte	66
2.2.6	Nuvarande samarbete enligt Prümrådsbeslutet	67
2.2.7	EU-organ och rättslig reglering för internationellt åklagarsamarbete	68
2.2.8	Samarbete för att spåra tillgångar.....	73
2.2.9	Internationellt tullsamarbete.....	74
2.3	Nordiskt samarbete.....	75
2.4	Samarbete mellan länder runt Östersjön	76
3	Nya förutsättningar för det internationella polissamarbetet.....	79
3.1	Några utgångspunkter	79
3.2	Prümrådsbeslutet.....	80
3.2.1	Tillkomsten och beredningen av rådsbeslutet.....	80
3.2.2	Rådsbeslutets bestämmelser om gemensamma insatser enligt artikel 17 och bistånd enligt artikel 18, m.m.	81
3.2.3	Genomförandebeslutet m.m.	86

3.3	Atlasrådsbeslutet.....	86
3.3.1	Från nätverk till rådsbeslut	86
3.3.2	Innehållet i rådsbeslutet	87
3.4	Utvecklingen i Norden.....	89
3.4.1	Framväxten av en rapport om nordisk samtjänstgöring.....	89
3.4.2	Ett gemensamt nordiskt förslag till avtal om samtjänstgöring.....	90
3.4.3	Förslagets framtid.....	93
4	Internationaliseringsprocessen.....	95
4.1	Inledning.....	95
4.2	Den allmänna internationaliseringen	96
4.3	Internationaliseringen påverkar formerna för samarbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten.....	97
4.4	Samarbetet inom EU för internationell brottsbekämpning.....	98
4.5	Sammanfattande bedömning.....	102
5	Andra länder.....	103
5.1	Inledning.....	103
5.2	Avtalet mellan de nordiska ländernas polismyndigheter om polisiärt samarbete.....	104
5.3	Danmark.....	105
5.3.1	Samarbetet i Öresundsregionen.....	105
5.3.2	Prümrådsbeslutet	106
5.3.3	Atlasrådsbeslutet	107
5.4	Finland.....	107
5.4.1	Samarbetet i Norrbotten.....	107
5.4.2	Prümrådsbeslutet	108
5.4.3	Atlasrådsbeslutet	109

5.5	Norge	109
5.5.1	Samarbetet i områden som angränsar till Sverige.....	109
5.5.2	Prümrådsbeslutet	110
5.5.3	Atlasrådsbeslutet.....	111
5.6	Nederländerna	111
5.7	Tyskland.....	112
6	Behovet av ett fördjupat operativt samarbete med utländska brottsbekämpande myndigheter.....	115
6.1	Utredningens uppdrag	115
6.1.1	Direktiven.....	115
6.1.2	Några ytterligare förutsättningar	115
6.2	Utgångspunkter för kartläggningen.....	118
6.3	Polisens generella behov	119
6.3.1	Några utgångspunkter	119
6.3.2	Händelseförlopp	120
6.4	Polisens regionala behov.....	123
6.4.1	Några utgångspunkter	123
6.4.2	Händelseförlopp	123
6.5	Sammanfattning av polisens behov av ett fördjupat operativt samarbete	125
6.6	Andra brottsbekämpande myndigheters behov	127
6.6.1	Åklagarväsendet	127
6.6.2	Tullverket	128
6.6.3	Kustbevakningen.....	130
7	Utgångspunkter för regleringen av ett fördjupat samarbete.....	131
7.1	Ett medborgarperspektiv	131
7.2	Rättssäkerhet och kvalitet.....	133
7.3	Tydlighet och klarhet.....	137
7.4	Utredningens fortsatta överväganden.....	138

8	Nya regler om internationellt polissamarbete.....	139
8.1	Sammanfattning av utredningens förslag	139
8.2	Nya samarbetsformer behövs och bör författningsregleras.....	140
8.3	De nya formerna för samverkan	141
8.4	För vilka syften får de nya samverkansformerna användas?	143
8.5	Närmare om samverkansformerna.....	146
8.5.1	Gemensamma insatser.....	146
8.5.2	Bistånd.....	148
8.5.3	Särskilda insatsgrupper.....	151
8.5.4	Nordisk samtjänstgöring.....	152
8.6	Under vilka närmare förutsättningar får de nya samverkansformerna användas?	154
9	Beslut om och ledning av insatser.....	157
9.1	Inledning.....	157
9.2	Beslut om insatser.....	158
9.2.1	Polisens organisation.....	158
9.2.2	Ledning av polisverksamhet.....	158
9.2.3	Rikspolisstyrelsens befogenheter och ansvar i vissa fall	159
9.2.4	Överväganden och förslag.....	161
9.3	Ledning av insatser.....	163
9.3.1	Polisiära ledningsnivåer	163
9.3.2	Förmanskap.....	163
9.3.3	Överväganden och förslag.....	164
10	Tjänstemännen och deras befogenheter	167
10.1	Utländska tjänstemän som får delta i en insats i Sverige.....	167
10.1.1	Det nordiska samarbetsavtalet.....	167
10.1.2	Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet.....	168

10.2	Befogenheter.....	169
10.2.1	Utgångspunkter	169
10.2.2	Begreppet myndighetsutövning	169
10.2.3	Myndighetsutövning i polisiär verksamhet	172
10.2.4	Nuvarande befogenheter för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige.....	175
10.2.5	Nya befogenheter för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige	179
11	Riksdagsbehandlingen av förslaget	183
11.1	Gällande rätt	183
11.2	Överväganden och förslag	184
12	Tjänstevapen och annan utrustning	187
12.1	Prümrådsbeslutet.....	187
12.2	Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet.....	188
12.3	Överväganden och förslag	188
12.3.1	Utgångspunkter	188
12.3.2	Förbud för vissa vapen eller viss annan utrustning... ..	189
12.3.3	Ska vissa vapen eller viss annan utrustning endast få användas i nödvärn?	190
12.3.4	Behovet av författningsändringar.....	191
13	Tillsyn över utländska tjänstemän.....	199
13.1	Riksdagens ombudsmäns tillsyn.....	199
13.2	Justitiekanslerns tillsyn	200
13.3	Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet.....	200
13.4	Överväganden och bedömning.....	201
14	Straffrättsligt ansvar och skydd för utländska tjänstemän.....	203
14.1	Gällande rätt	203

14.2	Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet	204
14.3	Överväganden och förslag.....	205
15	Ansvar för skador som vållats av utländska tjänstemän .	209
15.1	Gällande rätt.....	209
15.2	Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet	210
15.3	Överväganden och förslag.....	211
16	Arbetsrättsliga frågor	213
16.1	Gällande rätt.....	213
16.2	Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet	213
16.3	Det nordiska samarbetsavtalet	214
16.4	Överväganden och förslag.....	215
16.4.1	Civilrättslig reglering.....	215
16.4.2	Arbetsmiljöansvar.....	216
17	Svenska tjänstemäns insatser i andra stater	219
17.1	Inledning.....	219
17.2	Svensk jurisdiktion för brott som begås av svenska tjänstemän utomlands.....	220
17.2.1	Gällande rätt.....	220
17.2.2	Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet	222
17.2.3	Överväganden och förslag.....	222
17.3	Ansvar för skador som vållats av svenska tjänstemän utomlands	224
17.3.1	Gällande rätt.....	224
17.3.2	Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet	224
17.3.3	Överväganden och förslag.....	225

17.4	Arbetsrättsliga frågor	226
17.4.1	Gällande rätt samt regleringen i Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet.....	226
17.4.2	Särskilt om arbetsmiljölagens tillämpning utomlands	226
17.4.3	Överväganden och bedömning	227
17.5	In- och utförsel av vapen	230
17.5.1	Regleringen i Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet	230
17.5.2	Vilken typ av utrustning finns det behov av att medföra utomlands?	230
17.5.3	Överväganden och förslag.....	231
18	Konsekvenser av förslagen	235
18.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	235
18.2	Konsekvenser för brottsligheten.....	236
18.3	Övriga konsekvenser.....	236
19	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	237
20	Författningskommentar	239
20.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	239
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel	241
20.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.....	242

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2009:36	257
<i>Bilaga 2</i>	Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet)	267
<i>Bilaga 3</i>	Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper (Atlasrådsbeslutet)	279
<i>Bilaga 4</i>	Förslag till avtal om polisiär samtjänstgöring inom Norden.....	283

Förkortningar

AKS	Politiets Aktionsstyrke
ARO	Asset Recovery Office
bet.	betänkande
BIRS	Justitiedepartementet, Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete
BSRBCC	Baltic Sea Region Border Control Co-operation
CARIN	Camden Asset Recovery Inter-Agency Network
CEPOL	Collège européen de police – Europeiska Polisakademin
COP15	Förenta Nationernas klimatkonferens i Köpenhamn 2009
dir.	direktiv
Dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
DSI	Dienst Speciale Interventies
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EJN	European Judicial Network – Europeiska Rättsliga nätverket
EU	Europeiska unionen
FAP	föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FJST	Frontex Joint Support Teams
FN	Förenta Nationerna
GIGN	Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale
GIS	Gruppo Intervento Speciale dei Carabinieri
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9
IPO	Rikspolisstyrelsen, Enheten för internationellt polissamarbete
JIT	Joint Investigation Team – Gemensam utredningsgrupp

JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	Justitieutskottet
KC	kommenderingschef
LIPS	lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete
LIRB	lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål
LOB	lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NÄL	Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete
OC	Oleoresin Capsicum
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OLAF	Office européen de Lutte Antifraude – Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
OPC	Operative Committee of the Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region
PIC	polisinsatschef
prop.	proposition
PTN	Polis och Tull i Norden
RABIT	Rapid Border Intervention Teams – Snabba gränsinsatsenheter
RF	regeringsformen
RIF	Rådet för rättsliga och inrikes frågor
RKP	Rikskriminalpolisen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
rskr.	riksdagsskrivelse
SIS	Schengens informationssystem
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
TF	tryckfrihetsförordningen
UEI	Unidad Especial de Intervención
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att överväga på vilket sätt svenska brottsbekämpande myndigheter, dvs. polisen, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket, i större utsträckning än för närvarande bör kunna ta emot hjälp från myndigheter inom EU och Norden, inbegripet insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. I utredningens uppdrag har också ingått att utreda de frågor som aktualiseras, när svenska tjänstemän på motsvarande sätt deltar i insatser utomlands.

Inom EU och mellan de nordiska staterna finns sedan länge ett polisiärt samarbete. Samarbetet bedrivs främst genom uppgiftsutbyte men även genom andra former av mera direkt bistånd, t.ex. i samband med brottsutredningar. Men operativt insatssamarbete av den typ som utredningsuppdraget avser är hittills mindre utvecklat. Genom Schengensamarbetet finns dock 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. Operativt samarbete mellan svensk och dansk polis kan också ske enligt en särreglering som gäller för polisiärt *samarbete i Öresundsregionen*. Regleringen innebär att dansk polis har samma befogenheter som svensk polis att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten på Öresundsförbindelsen.

Utöver dessa samarbetsformer finns för närvarande i princip inga möjligheter att låta utländsk personal delta i polisverksamhet i Sverige med operativa insatser som innebär myndighetsutövning mot enskilda.

Utredningens överväganden tar, i enlighet med direktiven, sin utgångspunkt i det gränsöverskridande polisiära samarbete som möj-

liggörs genom dels rådets beslut år 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, det s.k. *Prümrådsbeslutet*, dels rådets beslut samma år om förbättrat samarbete i krissituationer mellan EU:s medlemsstaters särskilda insatsgrupper, *Atlasrådsbeslutet*.

Utredningen har även beaktat ett förslag till avtal om samttjänstgöring mellan nordisk polispersonal, som upprättats av en arbetsgrupp tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftnings-samarbete, och vilket för närvarande bereds i Regeringskansliet.

När utredningens direktiv beslutades i april 2009 omfattade Prümrådsbeslutet endast EU:s medlemsstater. Sedan dess har emellertid Island och Norge också anslutit sig till beslutet. Eftersom alla nordiska stater således numera ingår i Prüm-samarbetet, uppkommer fråga om behovet av samarbetsformen *samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal*. Enligt utredningens bedömning innebär denna samarbetsform, såsom den definierats i nuvarande avtalsutkast, nämligen ingen utökning av samarbetet jämfört med Prümrådsbeslutet. Utredningen konstaterar därför, att det knappast finns skäl att fullfölja projektet i dess nuvarande form. Men i syfte främst att ge ett så brett remissunderlag som möjligt, har utredningen dock valt att i sina överväganden och förslag utgå ifrån att det nordiska avtalsutkastet kan resultera i ett framtida avtal med i huvudsak samma innehåll som det nuvarande utkastet. Det betecknas i betänkandet därför genomgående som det *nordiska samarbetsavtalet*.

Behovet av samarbete

Utredningen har inledningsvis kartlagt de brottsbekämpande myndigheternas behov av stöd från motsvarande utländska myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Kartläggningen ger vid handen, att polisen har ett visst behov av sådant stöd. Behovet av stöd kan delas in i såväl punktvisa samverksinsatser som mera löpande samarbete.

De *punktvisa insatserna* kan avse förstärkning av polisens grundförmåga i form av ökad numerär eller uthållighet vid en viss händelse, t.ex. vid allmänna sammankomster, offentliga tillställningar eller andra större händelser. Det kan också röra sig om stöd i form av särskild expertis (exempelvis bombtekniker och helikopterförare) eller utrustning (t.ex. fordon och skyddsutrustning). Vidare kan det vara fråga om särskilda insatser av den typ som i Sverige hanteras av

Nationella insatsstyrkan. Nationella insatsstyrkan kan, beroende på situationen, ha behov av stöd för att utöka sin kapacitet. Stödet kan avse numerär, uthållighet, kompetens eller utrustning.

Löpande samarbete avser samverkan som är av mera fortlöpande karaktär, mera utsträckt i tiden och ofta även avser ett större geografiskt område. Det kan t.ex. röra sig om en sampatrullering längs gränsen till Danmark, Finland eller Norge.

Övriga brottsbekämpande myndigheter, alltså Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket, har, såvitt framkommit under utredningen, däremot inte något behov av nya former av sådant stöd som omfattas av utredningsuppdraget.

Utgångspunkter

Internationaliseringen och de geografiska gränsernas minskande betydelse för människors levnadsförhållanden har öppnat för en gränsöverskridande brottslighet som ställer allt större krav på internationell samverkan vad gäller såväl brottsprevention som brottsbekämpning. Ett utökat internationellt operativt polissamarbete ger förutsättningar att förebygga och bekämpa brottsligheten på ett mera slagkraftigt sätt, än vad som är möjligt i dag. Ett fördjupat samarbete innebär också att polisen ges möjlighet att bedriva sin verksamhet på ett mera kostnadseffektivt sätt. I stället för att dimensionera verksamheten så, att polisen har förmåga att hantera varje tänkbar situation, vilket ofrånkomligen normalt förutsätter viss överkapacitet, kan polisen och utländska brottsbekämpande myndigheter genom ett gemensamt resursutnyttjande ytterligare rationalisera sina verksamheter. En utgångspunkt för utredningens överväganden är att samma krav på rättssäkerhet för den enskilde och kvaliteten i polisarbetet ska ställas på uppgifter som utförs inom ramen för internationellt polissamarbete som om uppgiften utförs rent nationellt. Från såväl den enskildes som deltagande myndigheters perspektiv är det också viktigt att föreskriftregleringen av samarbetet är klar, tydlig och lätt att tillämpa.

Nya samarbetsformer

Utredningen föreslår att fyra nya samarbetsformer införs:

1. *Gemensamma patruller* eller andra liknande insatser där utländska tjänstemän deltar i operationer på en annan stats territorium i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*gemensamma insatser*). Gemensamma insatser får genomföras med andra stater i EU samt Island och Norge.
2. *Bistånd vid större evenemang* och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*bistånd enligt Prömrådsbeslutet*). Bistånd får begäras från andra stater i EU samt Island och Norge.
3. *Bistånd från en särskild insatsgrupp* för att hantera en situation, då det finns anledning att anta att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner (*bistånd enligt Atlasrådsbeslutet*). Bistånd får begäras från andra stater i EU.
4. *Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal* i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*nordisk samtjänstgöring*).

Gemensamt för de fyra samverkansformerna är, som framgått, att de syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Samarbetsformerna omfattar således inte utredning i fråga om brott, utan utgör ett komplement till de former för straffrättsligt samarbete inom EU som redan finns på det området.

Regleringen

En begäran om stöd från en utländsk brottsbekämpande myndighet ska enligt förslaget göras av *regeringen* eller, efter regeringens bestämmande, *Rikspolisstyrelsen (RPS)*. En lokal polismyndighet har alltså inte denna möjlighet. Orsaken till denna beslutsordning är att frågan om insatser med utländska tjänstemän på svenskt territorium i sig är av sådan principiell vikt, att beslutsnivån redan av det skälet bör vara hög. Dessutom har RPS i det internationella arbetet på polisområdet redan i dag flera ansvarsområden och befogenheter. RPS

har också en samlad överblick över de nationella polisresurserna och kan säkerställa en enhetlig syn på frågorna.

Vid varje samverkansinsats ska regeringen, eller i förekommande fall RPS, träffa en *överenskommelse* med behörig myndighet i samverkande stat. I överenskommelsen ska insatsen konkretiseras och avgränsas i exempelvis tid och rum. Även praktiska frågor kan regleras i överenskommelsen.

Endast utländska tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndigheter får enligt förslaget delta i insatser i Sverige. I insatser enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet får delta *polisman, annan tjänsteman som har polisiära befogenheter samt tjänsteman som har särskild funktion och kompetens*, exempelvis bombtekniker och helikopterförare. I nordisk samtjänstgöring får, i enlighet med vad som föreskrivs i det nordiska samarbetsavtalet, endast polismän delta.

Utländska tjänstemän får inte verka på egen hand i Sverige, utan ska alltid *stå under befäl av svensk polis*. Det finns dock inget hinder mot att de utländska tjänstemännen åtföljs av egna befäl som utövar en intern befälsrätt över tjänstemännen. En förutsättning för de utländska tjänstemännens medverkan är dock att de inordnas i den ledningsstruktur som finns här och underställs svensk polis befäl och ledning.

När en utländsk polisman, eller annan tjänsteman med polisiära befogenheter, deltar i insatser i Sverige, kan de liksom svensk polis ställas inför situationer då de måste använda sig av våld eller tvång för att lösa en arbetsuppgift. För att en samverkansinsats ska fungera praktiskt är det närmast en förutsättning att en deltagande *utländsk tjänsteman* i en sådan situation har *samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen*. I annat fall finns en risk att det tänkta stödet i stället blir en belastning, att säkerheten inte kan upprätthållas och att den operativa effektiviteten därmed går förlorad. Utredningen föreslår därför, att dessa tjänstemän ska ha motsvarande befogenheter att initialt ingripa som en svensk polisman har enligt polislagen. Att befogenheterna är avgränsade till ett initialskede innebär att de är tänkta att utövas under en inledande, begränsad tidsrymd till dess svensk polis får full kontroll över situationen.

Övriga tjänstemän som får delta i insatser i Sverige, dvs. tjänstemän med särskild funktion och kompetens, ställs, till skillnad från polismän, i normalfallet inte inför situationer då våld eller tvång måste användas utan har en understödande funktion i det polisiära

arbetet. Deras befogenheter är därför begränsade till vad som gäller enligt den s.k. envarsrätten (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken), dvs. den rätt att ingripa under vissa förutsättningar som alla medborgare har.

Övriga förslag innebär i korthet följande:

- Utländska tjänstemän ska normalt få inneha tjänstevapen och övrig nödvändig utrustning. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, RPS får dock förbjuda användning av vissa vapen eller viss annan utrustning.
- För att underlätta införsel, utförsel och hantering av vapen och övrig utrustning undantas utländska tjänstemän från vissa tillståndskrav i lagen om krigsmateriel, vapenlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor och förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål.
- Samma trafikbestämmelser som gäller för svenska polismän ska gälla för utländska tjänstemän.
- Utländska tjänstemän ska fullt ut jämföras med svenska polismän vad gäller straffrättsligt ansvar och skydd.
- Den svenska staten ska ersätta skador som utländska tjänstemän orsakar vid insatser i Sverige. Ersättning ska utgå i den utsträckning skadan skulle ha ersatts om den vållats av en svensk polisman.
- Den utländske tjänstemannens arbetsgivare och den svenska polismyndighet som leder en insats ska båda ha ett arbetsmiljöansvar. Ansvarsfördelningen dem emellan ska motsvara vad som enligt arbetsmiljölagen gäller mellan arbetsgivare som hyr ut arbetskraft och den som hyr in arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet.

Svenska tjänstemäns insatser i andra stater

På motsvarande sätt som utländska tjänstemän kan komma att delta i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet, kan svenska tjänstemän komma att delta i sådana insatser utomlands. I dessa fall gäller att de svenska tjänstemännens befogenheter regleras av den mottagande statens nationella bestämmelser. Mot den bakgrunden krävs *ingen svensk*

lagreglering av svenska tjänstemäns befogenheter att utöva myndighet i andra stater. Däremot lämnar utredningen förslag i andra frågor som aktualiseras vid insatser utomlands. Sammanfattningsvis innebär de förslagen följande:

- Svensk domstol ska vara oinskränkt behörig att pröva åtal om brott som har begåtts i tjänsten av svensk polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter i annan stat.
- Skada som har vållats av svenska tjänstemän vid insatser utomlands ersätts av mottagande stat. Svenska staten ska därför inte ersätta sådan skada.
- Det får förutsättas att svenska arbetsmiljökrav i huvudsak överensstämmer med arbetsmiljökraven i mottagande stater. Det saknas därför skäl att göra den svenska arbetsmiljöregleringen tillämplig vid insatser utomlands.
- Svensk polismyndighet ska utan tillstånd enligt lagen om krigsmateriel få föra ut skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition ur Sverige om vapnet ska återinföras.

Konsekvenser

Förslagen innebär att polisen genom ett samarbete med utländska brottsbekämpande myndigheter kan effektivisera sin verksamhet, vilket ger vissa möjligheter till kostnadsbesparingar. Förslagen bedöms också medföra en effektivare brottsprevention och brottsbekämpning, vilket bör resultera i minskad brottslighet och därmed förknippade övergripande minskade samhällskostnader.

Riksdagsbehandlingen och ikraftträdande

De uppgifter och befogenheter som utredningen föreslår ska kunna tilldelas utländska tjänstemän förutsätter att vissa svenska förvaltningsuppgifter överförs till annan stat. Utredningen föreslår att riksdagen med stöd av 10 kap. 8 § regeringsformen uppdrar åt regeringen eller, efter regeringens bestämmande, RPS att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet, vilket kräver särskilda kvalificerade omröstningsregler i riksdagen. Under förutsättning att riksdagen fattar be-

slut enligt dessa regler, bedöms samtliga författningsändringar kunna träda i kraft den 1 juli 2012.

Summary

Remit

The Commission's remit has been to consider how Swedish law enforcement agencies, i.e. the police, the Swedish Prosecution Authority, Swedish Coast Guard and Swedish Customs, should be enabled to receive a greater degree of help from agencies in the EU and the Nordic region, including operations that may involve the exercise of public authority in relation to individuals. It has also been part of the Commission's mandate to consider the issues that arise when Swedish officials correspondingly participate in operations abroad.

There has long been police cooperation within the EU and the Nordic region. This cooperation is pursued primarily through exchange of information, but also via more direct forms of assistance, e.g. in connection with criminal investigations. But active operational cooperation of the kind covered by this Commission's terms of reference has, so far, been less developed. Schengen cooperation, however, offers the possibility of law enforcement *cross-border observation* and *cross-border pursuit*. This means that officials from one Member State are permitted to continue ongoing observation of a suspected offender or the ongoing pursuit of a wanted person into the territory of another Member State. Operational cooperation between Swedish and Danish police is also permitted under special regulations on police *cooperation in the Öresund region*. These regulations mean that Danish police officers have the same powers as Swedish officers to intervene against threats to public order and safety on the Öresund Link, the bridge-tunnel complex connecting Copenhagen in Denmark and Malmö in Sweden.

Apart from these forms of cooperation, in principle there is currently no possibility for foreign law enforcement officials to take

part in police operational activities in Sweden, that involve the exercise of public authority in relation to individuals.

In accordance with its terms of reference, the Commission bases its considerations on the cross-border police cooperation made possible by the 2008 EU Council decision on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime (the 'Prüm Decision'), and by the Council decision of the same year on the improvement of cooperation between the special intervention units of the Member States of the European Union in crisis situations (the 'Atlas Network Decision').

The Commission has also taken into consideration a draft agreement on joint service between Nordic police officers, drafted by a working group appointed by the Nordic Committee of Senior Officials for Legislative Issues and currently being processed at the Government Offices.

When the Commission's terms of reference were decided in April 2009, the Prüm Decision only included the EU Member States. Iceland and Norway have subsequently also acceded to the decision. The fact that all the Nordic countries are now part of the Prüm cooperation raises the question of the need for *joint service between Nordic police officers*. In the Commission's view, this form of cooperation, as defined in the current draft agreement, does not provide for broader cooperation than the Prüm Decision. The Commission, therefore, notes that there is little reason to pursue this project in its current form. However, with the primary aim of providing the broadest possible basis for consideration, the Commission has, nonetheless, chosen to base its considerations and proposals on the assumption that the Nordic draft agreement would result in a future agreement with broadly the same content as the current draft. It is therefore described throughout the report as the 'Nordic Cooperation Agreement'.

The need for cooperation

First of all, the Commission assessed the law enforcement agencies' needs for support from equivalent foreign agencies in operations that may involve the exercise of public authority in relation to individuals. The assessment shows that the police have some need for this kind of support. The need for support can be divided into occasional collaborative operations and more ongoing cooperation.

Occasional operations could mean reinforcements to basic police capabilities in the form of increased numbers or durability for a major event, e.g. public assemblies, public events and other major incidents. It could also mean support in the form of specialist expertise (e.g. bomb disposal technicians and helicopter pilots) or equipment (e.g. vehicles and protective equipment). Furthermore, it could mean special operations of the kind handled in Sweden by the Swedish Police Counter Terrorist Unit. Depending on the situation, the Counter Terrorist Unit may need support to reinforce its capacity. Such support could be in the form of increased numbers, durability, expertise or equipment.

Ongoing cooperation refers to collaboration of a more continuous nature, over a longer period of time and often covering a larger geographical area. It could involve joint patrols along Sweden's borders with Denmark, Finland or Norway, for example.

However, other law enforcement agencies, i.e. the Swedish Prosecution Authority, the Swedish Coast Guard and Swedish Customs, have, as far as the Commission has found, no need for new forms of support covered by the Commission's remit.

Points of departure

Internationalisation and the decreasing importance of geographical national borders in people's lives have opened the door to cross-border crime that increasingly requires international cooperation on both crime prevention and law enforcement. Broader international operational police cooperation provides scope to prevent and fight crime more effectively than is possible at present. Deeper cooperation also means that the police have the opportunity to perform their duties more cost-effectively. Instead of designing their activities so that the police can deal with every conceivable situation, which inevitably requires a certain level of overcapacity, Swedish police and foreign law enforcement agencies can further rationalise their activities through joint use of resources. One point of departure for the Commission's considerations has been that the same standards of legal security for the individual and quality in police work must apply to duties carried out in the framework of international police cooperation, as if the duties were carried out nationally. From the point of view of both individuals and partici-

pating agencies, it is also important that the regulations governing cooperation are clear, well-defined and easy to apply.

New forms of cooperation

The Commission proposes in its report the introduction of four new forms of cooperation:

1. *Joint patrols* or similar operations, whereby foreign law enforcement officials participate in operations on the territory of another state, with the aim of maintaining public order and security and preventing crime (*joint operations*). Joint operations may be undertaken with other EU Member States, Iceland and Norway.
2. *Assistance in connection with mass assemblies* and similar major events, disasters and serious accidents, with the aim of maintaining public order and security and preventing crime (*assistance under the Prüm Decision*). Assistance may be requested from other EU Member States, Iceland and Norway.
3. *Assistance from a special intervention unit* to deal with a situation believed to involve a crime that presents a serious direct physical threat to persons, property, infrastructure or institutions (*assistance under the Atlas Network Decision*). Assistance may be requested from other EU Member States.
4. *Joint service between Nordic police officers* with the aim of maintaining public order and security and preventing crime (*Nordic Joint Service*).

As indicated, these four forms of cooperation have one thing in common: they all aim to maintain public order and security and prevent crime. These forms of cooperation do not, therefore, include formal investigations of offences; they are in this respect merely a complement to the forms of criminal law cooperation already available within the EU.

Regulations

Under the proposal, a request for support from a foreign law enforcement agency must be made by the *Government* or, by a decision of delegation of the Government, the *National Police Board*. A local police authority will not have this option, therefore. The reason for this level of authority is that the question of operations involving foreign law enforcement officials on Swedish territory is a matter of such importance, that the decision should be taken only at the highest level. Moreover, the National Police Board already has a number of responsibilities and powers, involving area of international police work. The Board also has the necessary overview of national police resources and can ensure consistency in considering the issues.

For every collaborative operation, the Government or, where appropriate, the National Police Board is to conclude a separate *agreement* with the responsible agency in the other state. The agreement should outline the operation and set limits in terms of duration and geographical scope. Necessary practical issues can also be regulated in the agreement.

Under the proposal, only foreign officials working at law enforcement agencies may participate in operations in Sweden. For operations under the Prüm Decision and the Atlas Network Decision, *police officers, other officials with police powers and officials with a special function and expertise*, for example bomb-disposal technicians and helicopter pilots, may participate. For Nordic Joint Service, only police officers may participate, in accordance with the provisions of the Nordic Cooperation Agreement.

Foreign officials may not act independently in Sweden; they must always be *under Swedish police command*. However, there is nothing to prevent foreign officials being accompanied by their own superior officers exercising internal command over their officials. Nonetheless, a condition of the participation of foreign officials is that they are integrated into the command structure in Sweden and are placed under over all Swedish police command and leadership.

When foreign police officers or other officials with police powers take part in operations in Sweden they can, like Swedish police officers, be faced with situations where they have to use force or coercion to carry out their duties. In order for a collaborative operation to work in practice, it is virtually a requirement that, in such situations, participating foreign officials *have the same powers as*

Swedish police officers have under the Police Act. Otherwise, there is a risk that the supposed support becomes a burden instead, that safety cannot be maintained and that operational effectiveness is therefore compromised. The Commission, therefore, proposes that these officials have the same powers of initial intervention as Swedish police officers have under the Police Act. Limiting these powers to the initial stage means that they are intended to be exercised for a preliminary limited period of time, until Swedish police officers gain full control of the situation.

Unlike police officers and other officials with police powers, other officials who may participate in operations in Sweden, i.e. officials with a special function and expertise are not normally exposed to situations where it is necessary to use force or coercion. Instead, they play a supporting role in police work. Their powers are therefore limited to the applicable provisions of Chapter 24, Section 7, second paragraph of the Swedish Code of Judicial Procedure, i.e. the right of any citizen to intervene and use force under certain circumstances.

In brief, other proposals contain the following:

- Foreign officials will normally be allowed to carry service arms and other necessary equipment. However, the Government or, by decision of the Government, the National Police Board may prohibit the use of certain weapons or other equipment.
- To facilitate the handling and cross-border transfers of weapons and other equipment, foreign officials will be exempted from certain permit requirements under the Military Equipment Act, the Firearms Act, the Flammable and Explosive Products Act and the Ordinance concerning permits for the import of certain dangerous objects.
- The same traffic regulations that apply to Swedish police officers will apply to foreign officials.
- Foreign officials will be entirely equal to Swedish police officers in terms of criminal liability and protection.
- The Swedish state will pay compensation for any damage caused by foreign officials involved in operations in Sweden. The amount of such compensation will be the same as if the damage had been caused by a Swedish police officer.

- The foreign official's employer and the Swedish police authority leading the operation will both be responsible for the working environment. The division of responsibilities between them will be equivalent to that between employers that provide temporary workers and those that employ temporary workers under the Work Environment Act.

Involvement of Swedish officials in operations in other states

In the same way that foreign officials may be involved in operations in Sweden under the Prüm Decision, the Atlas Network Decision and the Nordic Cooperation Agreement, Swedish law enforcement officials may be involved in such operations abroad. In such cases, the Swedish officials' powers will be governed by the national regulations of the receiving state. In view of this, *no Swedish legal regulation of Swedish officials' powers to exercise authority in other states is required*. However, the Commission offers proposals on other issues that may arise in connection with operations abroad. In summary, they contain the following:

- Swedish courts shall have unrestricted jurisdiction to examine the case of any offence committed by a Swedish police officer, customs officer or coastguard carrying out duties in another state.
- Compensation for damage caused by Swedish officials involved in operations abroad will be paid by the receiving state. The Swedish state will therefore not pay compensation for such damage.
- It may be assumed that Swedish working environment requirements largely correspond to those in receiving states. There is therefore no reason to make the Swedish working environment regulations applicable for operations abroad.
- Swedish police authorities will be able to take firearms and associated spare parts and ammunition out of Sweden without a permit under the Military Equipment Act, as long as the weapon will be brought back.

Consequences

The proposals mean that, through cooperation with foreign law enforcement agencies, the police will be able to perform its duties more effectively, entailing certain cost-saving measures. It is also expected that the proposals will lead to more efficient crime prevention and law enforcement, which should result in reduced crime rates and, consequently, an overall reduction in costs to society.

Adoption of a Bill by the Riksdag and entry into force

The delegation of powers that may be assigned to foreign officials under the Commission's proposals entail that certain Swedish administrative duties be formally transferred to another state. The Commission proposes that the Riksdag, pursuant to the Constitution (Chapter 10, Section 8 of the Instrument of Government), shall entrust the Government or, by decision of delegation of the Government, the National Police Board with taking decisions on such transfers on a case by case basis. The adoption of these legislative measures requires the application of special qualified voting rules in the Riksdag under the Constitution. Provided that the Riksdag takes a decision under these rules, it is expected that all the relevant legislative amendments could enter into force on 1 July 2012.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 3 §¹

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför *gränsöverskridande* arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter *i annan stat* enligt en internationell överenskommelse som Sverige har

¹ Senaste lydelse 2010:636.

har tillträtt,

tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrätts-brott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

5 §²

Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför *gränsöverskridande* 4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter i

² Senaste lydelse 2010:636.

arbetsuppgifter enligt en inter- *annan stat* enligt en inter-
nationell överenskommelse som nationell överenskommelse som
Sverige har tillträtt, Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller
luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon
av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot
svenskt intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1992:1300) om krigsmateriel ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Tillstånd enligt 6 § krävs inte för

1. svensk polismyndighet, för utförelse av skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition om vapnet ska återinföras,

2. utländsk tjänsteman som tjänstgör i Sverige enligt lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet,

3. utländsk tjänsteman som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet, eller

4. utländsk tjänsteman som deltar i det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser eller i snabba gränsinsatser, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

dels att nuvarande 4–6, 9 och 15 §§ ska betecknas 8–10, 16 och 25 §§,

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 7–8 och 10–14 §§ ska betecknas 11–12 respektive 17, 19, 21, 22 och 23 §§ och ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 4, 5, 9, 11, 12, 13 och 15 §§ ska sättas närmast före 8, 9, 16, 19, 21, 22 respektive 25 §§,

dels att rubrikerna närmast före rubrikerna till 4 § och 11 § ska sättas närmast före rubriken till 8 § respektive 18 §,

dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 4–7, 13–15, 18, 20 och 24 §§ samt närmast före 4, 13, 18, 20 och 24 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Definitioner

2 §

I denna lag avses med

– *utländska tjänstemän*: utländska polismän och andra utländska tjänstemän som har anmälts vara behöriga att utföra sådant gränsöverskridande arbete som avses i artikel 40 och 41 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen),

– *förföljande tjänstemän*: utländska tjänstemän som förföljer en person på svenskt territorium enligt denna lag,

– *svenska tjänstemän*: svenska polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän när de

– *utländska tjänstemän*: utländska polismän och andra utländska tjänstemän, vilka som verksamma vid brottsbekämpande myndigheter har anmälts som behöriga och har befogenheter enligt denna lag,

– *svenska tjänstemän*: svenska polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän när de

enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter, *samt*

– *Öresundsförbindelsen*: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter,

– *Öresundsförbindelsen*: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

– *gemensamma insatser*: gemensamma patruller eller liknande insatser, där utländska tjänstemän deltar i operationer på annan stats territorium i syfte att där upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott,

– *bistånd enligt Prömrådsbeslutet*: bistånd i enlighet med Prömrådsbeslutet 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 från en annan stat vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott,

– *bistånd enligt Atlasrådsbeslutet*: bistånd i enlighet med Atlasrådsbeslutet 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 från en särskild insatsgrupp i en annan stat för att hantera en situation då det finns anledning att anta att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner, *samt*

– *nordisk samtjänstgöring*: polistjänst som bedrivs av polismän från två eller flera nordiska stater tillsammans på endera stat-

ens territorium för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott.

Samarbete enligt Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet

4 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får från behöriga myndigheter i andra stater i Europeiska unionen samt Island och Norge begära

a) stöd för att på svenskt territorium utföra gemensamma insatser, och

b) bistånd enligt Prümrådsbeslutet.

5 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får från behöriga myndigheter i andra stater i Europeiska unionen begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet.

6 §

I ett samarbete enligt 4 eller 5 §§ får följande tjänstemän från en samverkande stat delta:

a) polisman,

b) annan utländsk tjänsteman som har polisiära befogenheter, eller

c) utländsk tjänsteman som har särskild funktion och kompetens.

7 §

En sådan tjänsteman som avses i 6 § a och b har samma befogenheter att initialt ingripa mot hot

mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning.

En sådan tjänsteman som avses i 6 § c har samma befogenhet att gripa en person som ervar har enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

7 §

När en person omhändertas enligt 6 § andra stycket får utländska tjänstemän

1. kroppsvisitera den som har omhändertagits, om det sker av säkerhetsskäl eller för att söka efter föremål som anges i 2,

2. omhänderta föremål som kan förverkas enligt 36 kap. 3 § 2 brottbalken eller kan antas ha betydelse för utredning om brott eller ha avhänts någon genom brott, samt

3. belägga den som har omhändertagits med handfängsel.

Föremål som har omhändertagits enligt första stycket 2 *skall* så snart det kan ske överlämnas till en svensk polisman för prövning av fråga om beslag enligt 8 § andra stycket.

11 §

När en person omhändertas enligt 10 § andra stycket får utländska tjänstemän

Föremål som har omhändertagits enligt första stycket 2 *ska* så snart det kan ske överlämnas till en svensk polisman för prövning av fråga om beslag enligt 12 § andra stycket.

8 §³

En person som har omhändertagits enligt 6 § får tas i förvar av en svensk polismyndighet under högst sex timmar, tid mellan midnatt och klockan nio på morgonen oräknad. Därefter *skall* personen omedelbart frigges, om det inte har kommit in en begäran om en åtgärd som avses i

12 §

En person som har omhändertagits enligt 10 § får tas i förvar av en svensk polismyndighet under högst sex timmar, tid mellan midnatt och klockan nio på morgonen oräknad. Därefter *ska* personen omedelbart frigges, om det inte har kommit in en begäran om en åtgärd som avses i

³ Senaste lydelse 2003:1169.

1. 23 § lagen (1957:668) om utlämning för brott,
2. 17 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge,
3. 25 c eller 25 d § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
4. 5 a eller 5 b § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
5. 8 § lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, om framställningen kommer från en dansk myndighet,
6. 6 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,
7. 6 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, eller
8. 1 kap. 3 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

En svensk polisman får, i avvaktan på en framställning om sådan åtgärd som avses i 4 kap. 19 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, ta i beslag föremål som har omhändertagits enligt 7 § enligt de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning.

En svensk polisman får, i avvaktan på en framställning om sådan åtgärd som avses i 4 kap. 19 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, ta i beslag föremål som har omhändertagits enligt 11 § enligt de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning.

Nordisk samtjänstgöring

13 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får hos behöriga myndigheter i andra nordiska stater begära stöd från dessa för nordisk samtjänstgöring på svenskt territorium.

14 §

Vid samtjänstgöring enligt 13 § får polismän från en samverkande stat delta.

15 §

En utländsk polisman som tjänstgör tillsammans med svensk polisman enligt 13 § har samma befogenheter att initialt ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning.

10 §

Danska polismän får på svenskt territorium, i enlighet med de villkor som i övrigt framgår av 5 § och med de befogenheter som framgår av 6 och 7 §§, fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. Utöver vad som anges i 5 § får förföljande ske av en person som har avvikit från varje form av frihetsberövande på grund av brott. Sådant förföljande får också ske av en person som har avvikit från annat frihetsberövande i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

På svenskt territorium på Öresundsförbindelsen får danska

17 §

Danska polismän får på svenskt territorium, i enlighet med de villkor som i övrigt framgår av 9 § och med de befogenheter som framgår av 10 och 11 §§, fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. Utöver vad som anges i 9 § får förföljande ske av en person som har avvikit från varje form av frihetsberövande på grund av brott. Sådant förföljande får också ske av en person som har avvikit från annat frihetsberövande i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

På svenskt territorium på Öresundsförbindelsen får danska

polismän även inleda ett förföljande som avses i första stycket. De *skall* i ett sådant fall omedelbart anhålla om bistånd av en behörig svensk myndighet.

polismän även inleda ett förföljande som avses i första stycket. De *ska* i ett sådant fall omedelbart anhålla om bistånd av en behörig svensk myndighet.

Gemensamma bestämmelser

Överenskommelse med samverkande stat m.m.

18 §

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får träffa en överenskommelse med en behörig myndighet i en samverkande stat, om att samarbeta i enlighet med 4, 5 eller 13 §§ inom ramen för en särskild insats som är klart avgränsad.

En överenskommelse enligt första stycket får innefatta överlåtelse av sådana förvaltningsuppgifter som avses i 7 och 15 §§.

Skyldigheter

11 §

Utländska tjänstemän *skall*, när de utövar befogenheter enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av behöriga svenska polismyndigheter. *Under gränsöverskridande förföljande eller övervakning får de inte beträda bostäder eller andra platser som inte är öppna för allmänheten.* Tjänstevapen får bara användas i nödvärnssituationer.

19 §

Utländska tjänstemän *ska*, när de utövar befogenheter enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av behöriga svenska polismyndigheter. *Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§ ska stå under befäl av svensk polis.*

Under gränsöverskridande förföljande eller övervakning får utländska tjänstemän inte beträda

Utländska tjänstemän skall alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.

Att undantag kan göras från vapenlagens (1996:67) bestämmelser, i fråga om rätt för företrädare för främmande stats myndighet att medföra skjutvapen och ammunition vid tillfällig tjänstgöring i Sverige, följer av 11 kap. 1 § f sagda lag.

bostäder eller andra platser som inte är öppna för allmänheten.

Utländska tjänstemän ska alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.

Användning av vapen och annan utrustning

20 §

Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§ har samma befogenheter att använda vapen och annan utrustning som svenska polismän har enligt lag eller annan författning om inte annat framgår av andra stycket.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om att vissa vapen eller viss annan utrustning inte får användas av utländska tjänstemän vid insatser enligt 4, 5 eller 13 §§.

Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 8, 9, 16 eller 17 §§ får bara använda tjänstevapen i nödvärnssituationer.

Straffrättsligt ansvar och skydd

12 §

Utländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige skall vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Utländska tjänstemän som utövar myndighet enligt denna lag i Sverige skall vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

21 §

Bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och skydd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken ska tillämpas även i fråga om utländska tjänstemän som enligt denna lag utför förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

För försök eller förberedelse till brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken mot en sådan tjänsteman tillämpas 17 kap. 16 § brottsbalken.

Skadestånd

13 §

Om utländska tjänstemän utför uppgifter enligt denna lag i Sverige, skall svenska staten i stället för den utländska myndigheten eller tjänstemannen ersätta skada som uppkommer i samband med *förföljandet, övervakningen eller ingripandet i övrigt* och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag varit tillämplig på dem. Svenska staten skall dock inte ersätta skada som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

22 §

Om utländska tjänstemän utför uppgifter enligt denna lag i Sverige, ska svenska staten i stället för den utländska myndigheten eller tjänstemannen ersätta skada som uppkommer i samband med *utförandet av uppgiften* och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag varit tillämplig på dem. Svenska staten ska dock inte ersätta skada som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

14 §

Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar *skall* inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med *gränsöver-skridande förföljande eller övervakning*.

23 §

Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar *ska* inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med *utförande av uppgifter enligt denna lag*.

Arbetsmiljölagens tillämpning

24 §

Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för utländska tjänstemän som utför arbete i Sverige med stöd av denna lag.

Den polismyndighet som leder en insats som avses i 4, 5 eller 13 §§ denna lag har därvid motsvarande arbetsmiljöansvar för deltagande utländska tjänstemän som den som anlitar inhyrd arbetskraft har för denna enligt 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om föremål som omfattas av denna förordning *skall* i tillämpliga delar gälla det som föreskrivs angående skjutvapen i 1 kap. 8 §, 2 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 14, 15 och 17 §§, 10 kap. 1 och 2 §§ samt 11 kap. 2 § f vapenlagen (1996:67) och 2 kap. 6 och 11 §§ *samt* 3 kap. 1 § första stycket och 2 § vapenförordningen (1996:70).

Föreslagen lydelse

4 §⁴

I fråga om föremål som omfattas av denna förordning *ska* i tillämpliga delar gälla det som föreskrivs angående skjutvapen i 1 kap. 8 §, 2 kap. 11 §, 12 § andra meningen, 14, 15 och 17 §§, 10 kap. 1 och 2 §§ samt 11 kap. 2 § f vapenlagen (1996:67) och 2 kap. 6 och 11 §§, 3 kap. 1 § första stycket och 2 §, *samt* 4 kap. 4 § första stycket vapenförordningen (1996:70).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

⁴ Senaste lydelse 1996:75.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁵

Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av

- 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken,
- 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207),

om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut,

- 23 § datalagen (1973:289),

- 48 § personuppgiftslagen (1998:204), 2 kap. 6 § lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsundermåttelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och 2 kap. 5 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet,

- lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, dock inte anspråk som avses i 8 § i den lagen,

- 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, eller

- 13 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut.

- 22 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut.

Justitiekanslern handlägger också anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten.

Av 4 § följer att vissa anspråk på ersättning med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen handläggs av Kammarkollegiet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

⁵ Senaste lydelse 2007:262.

6 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 § trafikförordningen (1998:1276) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vad som i denna förordning sägs om utryckningsfordon *skall* även gälla fordon som används vid *sådana förföljanden som avses i 5 och 10 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och vid sådana ingripanden som avses i 9 § samma lag.* Därvid *skall* vad som sägs om föreskrivna larmanordningar i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med.

Första stycket gäller endast om fordonet är att anse som utryckningsfordon eller motsvarande i registreringslandet.

Föreslagen lydelse

6 §

De undantag som enligt bestämmelserna i 11 kap. gäller för polisen gäller också för utländsk tjänsteman som deltar i insatser i Sverige enligt 4, 5 eller 13 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Vad som i denna förordning sägs om utryckningsfordon *ska* även gälla fordon som används vid *utförande av uppgifter enligt 4, 5, 9, 13 eller 17 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.* Därvid *ska* vad som sägs om föreskrivna larmanordningar i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med.

Andra stycket gäller endast om fordonet är att anse som utryckningsfordon eller motsvarande i registreringslandet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Föreslagen lydelse

13 §

En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten och utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt 4, 5 eller 13 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Tullverket behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av explosiva varor som sker i samband med beslag av sådana varor.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för

1. tillverkning av explosiva varor,
2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,
3. förvaring av explosiva varor på fasta platser, och
4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 2009:36, se *bilaga 1*) överväga på vilket sätt svensk polis bör kunna ta emot hjälp från utländska brottsbekämpande myndigheter med insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Utredningen får också överväga i vilken utsträckning andra svenska brottsbekämpande myndigheter bör kunna ta emot sådan hjälp.

I uppdraget ingår inte frågor som rör polisens deltagande i freds- och säkerhetsbevarande insatser.

En utgångspunkt för uppdraget är enligt direktiven 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 är att en insats där utländska tjänstemän deltar ska stå under ledning av svensk polis.

Övervägandena ska göras med utgångspunkt i det gränsöverskridande polisiära samarbete som möjliggörs genom

1. Artiklarna 17 och 18 i rådets beslut 2008/615 RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (det s.k. Prümrådsbeslutet), vilka behandlar gemensamma operativa insatser och bistånd vid större evenemang, katastrofer eller allvarliga olyckor.
2. Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper (det s.k. Atlasrådsbeslutet), vilket har sin grund i det s.k. Atlasnätverket och för svenskt vidkommande i första hand rör Nationella insatsstyrkan.

3. Rapporten Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal (Ju2008/4161/PO), som upprättats av en arbetsgrupp tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete och som innehåller ett förslag till avtal om samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal.

För de båda nämnda rättsakterna och det aktuella avtalsförslaget gäller att de möjliggör för EU-stater, respektive de nordiska länderna, att fördjupa polissamarbetet genom att under vissa förhållanden inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser på annan stats territorium. Mellan de nordiska länderna används begreppet samtjänstgöring.

Mot den redovisade bakgrunden ankommer det på utredningen att – efter en kartläggning av vilka behov av stöd som finns – överväga en lämplig reglering och formerna för sådant stöd.

Övervägandena ska bl.a. omfatta

- för vilka syften och under vilka förutsättningar gemensamma insatser ska få begäras och genomföras på svenskt territorium,
- i vilken ordning beslut ska fattas om gemensamma insatser och hur en insats ska ledas,
- behovet av en avgränsning av vilka utländska tjänstemän som ska få delta i en gemensam insats,
- vilka uppgifter utländska tjänstemän ska få utföra i samband med en gemensam insats,
- vilka befogenheter som ska kunna tilldelas utländska tjänstemän,
- vad som ska gälla för utländska tjänstemäns civilrättsliga och straffrättsliga ställning samt för tillsyn över sådana tjänstemän,
- vad som ska gälla i fråga om vapen användning och in- respektive utförelse av vapen, och
- övriga frågor som utredaren identifierar i anslutning till frågeställningen.

Utredningen ska vidare utreda de eventuella frågor som aktualiseras när svenska tjänstemän inbjuds att delta i verksamhet av motsvarande slag i en annan stat.

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

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har löpande haft sammanträden och andra kontakter med experterna.

En studieresa har genomförts för att få information om och förvisas arbetet på Eurojust i Haag. Studiebesök har gjorts hos polismyndigheten i Norrbotten och Nationella insatsstyrkan. Därutöver har utredningen haft möten eller andra kontakter med företrädare för Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna i Jämtlands län, Skåne län och Värmlands län, Polishögskolan och Nordiska ministerrådet.

Vad gäller utländska förhållanden har utredningen haft kontakt med Polisstyrelsen och Inrikesministeriet i Finland, Justitiedepartementen i Danmark, Island och Norge samt Inrikesdepartementen i Nederländerna och Tyskland.

Utredningen har samrått med Polismetodutredningen (Ju 2008:01).

1.3 Betänkandets disposition

I betänkandets första del, som omfattar kapitel 2–6, redovisas den allmänna bakgrund som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. Kapitel 2 innehåller beskrivningar av de brottsbekämpande myndigheternas nuvarande internationella samarbete och relevant rättslig reglering på området. Därefter följer i kapitel 3 och 4 redogörelser för innehållet i Prövrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och förslaget till avtal om samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal samt en beskrivning av internationaliseringsprocessen ur ett mera allmänt perspektiv. I kapitel 5 finns en internationell utblick med redogörelser för hur internationellt polissamarbete har reglerats i andra länder. Kapitel 6 innehåller en kartläggning av polisens och övriga brottsbekämpande myndigheters behov av hjälp från andra länders motsvarande myndigheter.

I betänkandets andra del, kapitel 7–18, finns utredningens överväganden och förslag. Kapitel 7 innehåller en redogörelse för utred-

ningens allmänna utgångspunkter. Därefter följer i kapitel 8–16 utredningens överväganden och förslag, såvitt avser utländska tjänstemäns deltagande i insatser på svenskt territorium. Svenska tjänstemäns deltagande i insatser utomlands behandlas i kapitel 17. Dessa kapitel inleds i regel med beskrivningar av gällande ordning eller nuvarande förhållanden på respektive område. Därpå följer mer analytiska avsnitt anpassade till det specifika område som behandlas. Slutligen redogörs för utredningens överväganden och förslag. I kapitel 18 redogör utredningen för konsekvenserna av förslagen.

2 De brottsbekämpande myndigheternas internationella samarbete

2.1 Myndigheter med ett brottsbekämpande uppdrag

Brottsbekämpning kan grovt delas in i åtgärder för att förebygga, upptäcka och förhindra brott, å ena sidan, och åtgärder för att utreda och lagföra begångna brott, å den andra. Huvudansvaret för brottsbekämpningen ligger på framför allt polis- och åklagarmyndigheterna, men också Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket har uppdraget att förebygga och bekämpa brott.

Inom polisen fördelas ansvaret för brottsbekämpningen mellan *Rikspolisstyrelsen* (RPS) med *Rikskriminalpolisen* (RKP) och *Säkerhetspolisen* och *polismyndigheterna i varje län*. Polisens arbete syftar enligt 1 § polislagen (1984:387) till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när störningar har inträffat, att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen samt att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Dessutom får polisen med stöd av 2 a § polislagen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer. Polisen arbetar sedan 2005 utifrån polisens underrettelsemodell (PUM), som är en modell för ledning och styrning av planlagd operativ verksamhet, samt polisens nationella utredningskoncept (PNU). PNU betonar bl.a. vikten av en kompetent och motiverad personal i yttre tjänst på brottsfrekvent tid som vidtar

rätt utredningsåtgärder, aktiv förundersökningsledning med hög kompetens som tjänstgör på brottsfrekvent tid, aktiv fördelning och samordning av brottsutredningar samt hög kompetens på bl.a. kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare.

Polisen har ett brett samverkansuppdrag och ska samarbeta med åklagarmyndigheterna samt andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten (3 § polislagen).

Åklagarväsendet består av *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten*. Åklagarmyndigheten ansvarar för all åklagarverksamhet i landet med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten (1 § förordningen [2007:971] med instruktion för Åklagarmyndigheten). Detta innebär att Åklagarmyndighetens åklagare handlägger alla typer av brott, medan Ekobrottsmyndighetens åklagare är specialiserade på ekonomisk brottslighet. Åklagarnas huvudsakliga uppgifter är att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågor och föra talan i domstol. Ekobrottsmyndigheten bedriver därutöver brottsförebyggande verksamhet, bl.a. underrättelse- och spaningsverksamhet i syfte att upptäcka brott. Denna verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs av en särskild polisoperativ enhet (POE) och är skild från myndighetens åklagarverksamhet.

Kustbevakningen, *Tullverket* och *Skatteverkets skattebrottsenheter* har också till uppgift att inom sina sakområden bedriva viss brottsbekämpande verksamhet. Även dessa myndigheter ingår därför i kretsen av brottsbekämpande myndigheter. Kustbevakningen ska inom sitt verksamhetsområde, dvs. primärt sjöövervakning, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott eller bistå med utredningen av brott (3 § förordningen [2007:853] med instruktion för Kustbevakningen, se även 2 a och 7 a §§ lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Tullverkets brottsbekämpande uppdrag framgår bl.a. av bestämmelserna i 19–32 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Skatteverkets skattebrottsenheter medverkar i brottsbekämpningen enligt bestämmelserna i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

2.2 Samverkan inom EU

2.2.1 Inledning

I samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna inom EU har tyngdpunkten sedan Maastrichtfördragets ikraftträdande 1993 legat på polisiärt och straffrättsligt samarbete. Det operativa och straffprocessuella samarbetet har traditionellt sett varit något mer utvecklat mellan myndigheterna i de nordiska länderna.

Generellt har tyngdpunkten inom EU hittills legat på ökade möjligheter att utbyta uppgifter och information, rättsliga instrument inom området för internationell rättslig hjälp mellan medlemsstaterna och på att brottsutredande myndigheter i flera EU-medlemsstater ska kunna arbeta tillsammans i gemensamma utredningsgrupper. De nya samarbetsformer som har utvecklats innebär i större utsträckning än tidigare att de brottsbekämpande myndigheterna har direktkontakter och möjlighet att fördjupa det operativa samarbetet genom gemensamma insatser på olika områden. Både Schengensamarbetet och samverkan i Öresundsregionen, liksom det internationella tullsamarbetet, går dock ett steg längre och ger ökade möjligheter att utöva polisiära befogenheter över territorialgränser.

I det följande beskrivs de viktigaste gränsöverskridande samarbetsformerna inom området för brottsbekämpning och hur dessa har författningsreglerats i Sverige. I kapitel 4 återkommer utredningen till hur internationaliseringsprocessen påverkar samverkan.

2.2.2 Schengensamarbetet och genomförandet i svensk rätt

Området utan inre gränser, det så kallade Schengenområdet, började utvecklas på 1980-talet bland de medlemsstater som var beredda att avskaffa gränskontrollerna vid sina inre gränser och i stället genomföra andra alternativa skyddsåtgärder. Det nya samarbetet mellan medlemsstaterna och möjligheten att fritt passera gränserna ställde krav på bl.a. gemensamma regler för kontroll vid yttre gränser, en gemensam viseringspolitik samt ett utvecklat polisiärt och straffrättsligt samarbete. Samarbetet förutsatte också ett gemensamt datasystem som kunde fungera som ett efterlysningshjälpmedel och, i viss mån, även som ett spaningshjälpmedel. Detta datasystem, som nu genomgår en påtaglig utveckling, benämns Schengens informationssystem (SIS). I varje Schengenland finns det vidare en central funktion som svarar för informationsutbytet mellan länderna,

ett s.k. *Sirene-kontor*. Sveriges Sirene-kontor är placerat på RKP. Kontakt sker direkt mellan de berörda Sirene-kontoren.

De viktigaste reglerna för det s.k. Schengensamarbetet, finns i Schengenkonventionen. I samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande införlivades Schengenregelverket i EU (se prop. 1997/98:58 s. 129 f.). I svensk rätt har Schengensamarbetet genomförts genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, LIPS.

I LIPS regleras bl.a. i vilken utsträckning tjänstemän från annan stat får verka i Sverige när de övervakar eller förföljer en person som har tagit sig in i Sverige från ett annat land och vice versa. Som svenska tjänstemän räknas enligt lagen svenska polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän, när de enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter (2 § LIPS).

Gränsöverskridande övervakning ger utländska tjänstemän rätt att fortsätta en pågående övervakning in i Sverige, om det i deras hemstat pågår en utredning om ett brott som kan föranleda utlämning och en behörig svensk myndighet samtycker till det (4 § LIPS). Sådan övervakning kan innebära överskridande av alla typer av territorialgränser och skiljer sig därmed i ett väsentligt avseende från gränsöverskridande förföljande, som bara får ske över en landgräns. Enligt huvudregeln ska samtycke till gränsöverskridande övervakning inhämtas i förväg, alltså innan gränsen överskrids. Begäran ska ställas till en av varje land särskilt utsedd centralmyndighet, för svensk del RPS (15 § andra stycket LIPS). RPS, eller den polismyndighet som RPS i det enskilda fallet bestämmer, beslutar om gränsöverskridande övervakning (15 § första stycket LIPS). I brådskande fall kan dock verksamheten fortsätta över gränsen till mottagande stat, utan föregående samtycke. I sådana fall ska mottagande stat kontaktas senast i samband med gränsöverskridandet (4 § tredje stycket LIPS).

Berörd svensk myndighet ska dessutom samråda med vederbörande polismyndighet eller åklagare, innan den fattar beslut om samtycke till gränsöverskridande övervakning in i Sverige om det pågår en förundersökning i Sverige avseende den person som är föremål för övervakningen (2 kap. 1 § första stycket förordningen [2010:705] om internationellt polisiärt samarbete).

Gränsöverskridande förföljande innebär att tjänstemän från en Schengenstat i vissa fall får förfölja en flyende gärningsman över en landgräns in i Sverige eller till annan stat som är ansluten till Schengensamarbetet. Det krävs att den flyende antingen har tagits på bar gärning, i färd med att begå ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller har rymt från häkte eller fängelse. Vidare ska

det huvudsakliga syftet med förföljandet vara att säkerställa ett utlämningsförfarande till den Schengenstat varifrån förföljandet upptogs (5 § LIPS). Denna form av gränsöverskridande förföljande kan bli aktuell i förhållande till Finland och Norge. För gränsöverskridande förföljande i förhållande till Danmark gäller delvis andra regler, se nedan.

Enligt huvudregeln får förföljande ske först efter samtycke från behörig myndighet i den mottagande staten, för svensk del närmast berörd polismyndighet (5 § första stycket och 15 § första stycket LIPS). Om de förföljande inte hinner eller inte kan inhämta samtycke i förväg, kan kravet frångås (5 § andra stycket LIPS). Den mottagande staten ska dock underrättas om förföljandet senast i samband med att gränsen passeras. Den mottagande staten har alltid rätt att när som helst beordra att förföljandet på dess territorium genast ska upphöra. Den har också rätt att meddela instruktioner som de förföljande tjänstemännen ska lyda. Vidare ska allt förföljande in på en annan stats territorium ske med iakttagande av den mottagande statens lagar och de övriga villkor som staten ställer upp i enlighet med konventionens bestämmelser.

Förföljande tjänstemän får stoppa och omhänderta den flyende till dess att den mottagande statens tjänstemän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende (6 § andra stycket LIPS). Utländska tjänstemän får av säkerhetsskäl kroppsvisitera den omhändertagne, omhänderta föremål och belägga den omhändertagne med handfängsel (7 § LIPS).

LIPS reglerar också *polisiärt samarbete i Öresundsregionen*. Samarbetet, som är avtalsbaserat¹, syftar till att komplettera Schengenkonventionen. Regleringen innebär att danska polismän har mera vidsträckt befogenheter att genomföra gränsöverskridande förföljande över Öresundsförbindelsen jämfört med förföljande enligt Schengenkonventionen. Danska polismän får sålunda fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk eller dansk rätt. Till skillnad från förföljande från andra Schengenstater krävs alltså inte att brottet kan föranleda överlämnande eller utlämning. Förföljande får också ske av en person som avvikit från varje form av frihetsberövande på grund av brott (10 § LIPS). En annan skillnad jämfört med förföljande enligt Schengenkonventionen är att danska polismän får

¹ Avtal mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen (SÖ 2000:15).

inleda ett förföljande även på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen.

Dessutom har danska polismän på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som svenska polismän har enligt lag eller annan författning (9 § första stycket LIPS). I förarbetena nämns att ett ingripande främst kan bli aktuellt när dansk polis kommer till platsen för en incident före svensk polis (prop. 1999/2000:64 s. 170).

En dansk polisman som har vidtagit en åtgärd enligt 9 § är skyldig att omedelbart underrätta en svensk polismyndighet på orten. Skälet till detta är att den svenska polismyndigheten, som normalt inte har kännedom om att den danska polismanen befinner sig på svenskt territorium, har det operativa ledningsansvaret för hur åtgärden utförs och när som helst kan överta genomförandet eller begära att åtgärden ska avbrytas (9 § andra stycket LIPS, se även 11 § LIPS).

Befogenheterna som gäller för danska polismän på svenskt territorium gäller enligt dansk lag på motsvarande sätt för svenska polismän på danskt territorium (lov nr 318 af 09/05/2000).

Av 11 § LIPS följer att utländska tjänstemän som utövar befogenheter enligt lagen är skyldiga att följa svensk lag och annan författning samt de instruktioner som meddelas av behöriga svenska polismyndigheter. I bestämmelsen anges vidare bl.a. att tjänstevapen bara får användas i nödvärnssituationer samt att utländska tjänstemän alltid ska kunna styrka sin behörighet och identitet.

Utländska tjänstemän som utövar myndighet med stöd av LIPS jämställs med svenska tjänstemän när det gäller straffrättsligt ansvar och skydd (12 § LIPS). Bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken om fel eller försummelse som har begåtts vid eller i myndighetsutövning omnämns särskilt eftersom ansvar enligt den aktuella bestämmelsen i brottsbalken förutsätter svensk myndighetsutövning. Ansvar enligt 20 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, dvs. mutbrott och brott mot tystnadsplikt, följer utan särskild reglering (se bl.a. prop. 1999/2000:64 s. 171).

I 13 § LIPS regleras frågor om skadestånd. Bestämmelsen innebär att svenska staten är skyldig att ersätta personer som har orsakats skada i Sverige av en utländsk tjänsteman i samband med att han eller hon har utfört en uppgift enligt LIPS. Den enskilde i Sverige ska alltså befinna sig i samma rättsliga situation som om skadan hade orsakats av en svensk tjänsteman.

Svenska staten ska inte ersätta skador som svenska tjänstemän har vållat i andra Schengenstater i samband med gränsöverskridande förföljande eller övervakning (14 § LIPS). I stället ersätter den mottagande staten skadelidande som om skadan har orsakats av dess egna tjänstemän. Detta innebär att bl.a. skadeståndslagen (1972:207) och lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder inte kan ligga till grund för en skadeståndsskyldighet för svenska staten i nämnda situationer.

En begäran om gränsöverskridande övervakning på svenskt territorium ges in till Sirene-kontoret på RKP. Uppgifterna i begäran underställs därefter jourhavande kommissarie på RKP:s spaningssektion, som övertar ansvaret för ärendet och etablerar de kontakter som är nödvändiga med tull, åklagare, lokal polis m.fl.

År 2010 handlade RKP 20 ärenden om *gränsöverskridande övervakning*, vilket kan jämföras med nio ärenden 2009 och åtta ärenden 2008. Huvuddelen av ärendena 2010 gällde övervakning från Sverige till Danmark över Öresundsförbindelsen. Det saknas i dagsläget tillförlitlig statistik över hur många fall av *gränsöverskridande förföljande* som genomförts. Detsamma gäller åtgärder med stöd av det svensk-danska samarbetsavtalet. Avtalets genomförande och tillämpning är för närvarande föremål för utvärdering inom Regeringskansliet.

2.2.3 Annat samarbete avseende EU:s gränser

För att kontrollera EU:s yttre gränser samarbetar medlemsstaterna inom ramen för Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser, *Frontex*.² Byråns huvuduppgifter är att samordna gemensamma gränskontrolloperationer och återsändandeoperationer, bistå med utbildning, genomföra riskanalyser, följa relevant forskning och bistå medlemsstaterna i situationer som kräver ökat tekniskt och operativt stöd. Frontex genomför också operativa gemensamma insatser vid de yttre gränserna i form av *Frontex Joint Support Teams*, s.k. FJST-enheter. Som ett komplement till det mer långsiktiga arbete som bedrivs av dessa enheter kan Frontex upprätta snabba gränsinsats-

² Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser. Benämningen "Frontex" är bildat av franskans "frontières extérieures", dvs. yttre gränser.

enheter, *Rapid Border Intervention Teams – RABIT*.³ Sådana enheter ska tillhandahålla operativt bistånd under begränsad tid till en biståndssökande medlemsstat i situationer där den utsätts för allvarliga och exceptionella påfrestningar.

Sverige har skapat en nationell pool av gränskontrollexperter som består av tjänstemän anställda vid polisen, Kustbevakningen, Migrationsverket respektive Tullverket. Samarbetet är avtalsbaserat. Poolen kan ställa tjänstemän till förfogande om detta behövs i FJST-insatser eller i RABIT-insatser. Vissa av tjänstemännen är i ständig beredskap och kan med kort varsel rycka in för att tjänstgöra i en RABIT-enhet.

Vid utstationering av tjänstemän som ska ingå i en FJST-insats eller i en RABIT-insats har RPS, genom RKP, ett arbetsgivaransvar. Det är dock värdlandet som har ansvar för arbetsledningen. Under de perioder tjänstemännen inte tas i anspråk för att ingå i en FJST-insats eller i en RABIT-insats tjänstgör de i sina respektive myndigheter.

I FJST- och RABIT-tjänstemännens uppgifter ingår bl.a. att i det land insatsen görs kontrollera resehandlingar i syfte att fastställa handlingarnas giltighet och äkthet samt personernas identitet. Tjänstemännen har också till uppgift att fråga ut personer i syfte att kontrollera syftet med aktuell resa, att personerna har erforderliga handlingar och att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle. Vidare kontrolleras om personerna förekommer i SIS spärlista. Tjänstemännen får genomsöka fordon och föremål i den utsträckning värdstatens nationella lagstiftning ger en sådan rätt.

Tjänstemännen bär den egna myndighetens uniform, kompletterad med en blå EU-armbindel som tecken på att de deltar i en gemensam insats. Vapen får bäras i den utsträckning det är tillåtet i svensk rätt och värdstaten godkänner det. Sverige har hittills valt att inte beväpna sina tjänstemän eftersom den praktiska hanteringen av tjänstevapen vid transporter med bl.a. flyg varit oklar. Ett annat skäl till att tjänstemännen inte har varit beväpnade är enligt RPS att användningen av tjänstevapen ställer krav på att den enskilde tjänstemannen är fullt insatt i värdstatens lagstiftning.

Tjänstemännens civil- och straffrättsliga ansvar regleras enligt samma modell som gäller för gemensamma utredningsgrupper (se

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

avsnitt 2.2.7).⁴ Detta innebär beträffande det civilrättsliga ansvaret att Sverige ska ansvara för skador som svenska tjänstemän vållar. Bedömningen av om skadeståndsskyldighet föreligger eller inte görs emellertid i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där skadan har uppkommit. Det är också den staten som, med regressrätt gentemot Sverige, ska betala ut ersättning till den person som har drabbats av skadan (prop. 2003/04:4 s. 36). I straffrättsligt hänseende jämföras svenska tjänstemän med värdstatens tjänstemän. Detta gäller såväl i fråga om brott som tjänstemännen själva begår som brott som begås mot dem.

Kustbevakningen deltog 2008–2010 i FJST-insatser i gränzonen mellan Grekland och Turkiet. Uppgifterna bestod dels i ordinarie patrulleringsverksamhet på grekiska fartyg, dels i att intervjua flyktingar. Under 2009 och 2010 patrullerade Kustbevakningen dessutom sjögränsen mellan de två länderna med eget flyg. Samarbetet baserades på ett avtal mellan Frontex och Sverige.

År 2010 upprättade Frontex den första, och hittills enda, RABIT-insatsenheten (Joint Operation [JO] RABIT 2010). Enheten upprättades för att bistå Grekland med att upprätthålla gränskontrollen vid landgränsen mellan Grekland och Turkiet. Sammanlagt deltog nästan 200 gränsbevakningstjänstemän från olika EU-medlemsstater i insatsenheten. Från Sverige deltog en handfull tjänstemän från polisen och Kustbevakningen.

2.2.4 Samarbete om fotbollsfrågor

Ett särskilt nätverk för polissamarbete om fotbollsfrågor har bildats inom EU.⁵ Varje medlemsstat har inrättat en fotbollskontaktpunkt som inför internationella matcher utbyter information om risksupportrar och hotbilder. RKP är svensk kontaktpunkt. Förutom utbyte av information kan svensk polis bjuda in poliser från andra stater att biträda vid en fotbollsmatch genom att peka ut kända risksupportrar från det egna landet. Svensk polis har t.ex. deltagit som observatör och informatör på österrikiskt territorium i samband med fotbolls-EM 2008. De svenska polismännen patrullerade i det sammanhanget obeväpnade i sällskap med beväpnad österrikisk polis.

⁴ Rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper.

⁵ Rådets beslut 2002/348/RIF av den 25 april 2002 om säkerhet i samband med fotbollsmatcher med en internationell dimension, se även prop. 2008/09:78 s. 22.

2.2.5 Europol och medlemsstaternas samarbete kring informationsutbyte

En av Europols viktigaste uppgifter är att samla in information om allvarlig gränsöverskridande brottslighet från medlemsstaterna, bearbeta den och förmedla sammanställda analyser som blir tillgängliga för medlemsstaterna. Verksamheten inleddes 1999 på grundval av Europolkonventionen. Sverige tillträdde konventionen 1997 (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2, rskr. 1997/98:22).

Europols verksamhet bygger på möjligheten att från medlemsstaterna hämta in och analysera underrättelseinformation om viss grov gränsöverskridande brottslighet och sedan återföra resultatet av analyserna till medlemsstaterna. Den svenska polisens utlämnande av uppgifter sker med stöd av 7 § första stycket polisdatalagen (1998:622).

Europolkonventionen och dess ändringsprotokoll har ersatts av ett rådsbeslut.⁶ Genom rådsbeslutet förändras den rättsliga grunden för Europols verksamhet från ett mellanstatligt samarbete till att Europol blir ett EU-organ. Europol har bl.a. getts möjlighet att upprätta och driva nya system för informationsbehandling, t.ex. när det gäller bekämpning av terrorism. Europol har också getts utökat mandat som bl.a. innebär att Europol ska förse medlemsstaterna med underrättelser och analytiskt stöd i samband med en större internationell händelse. Sverige skulle t.ex. kunna få stöd vid ett internationellt toppmöte här i landet eller under ett större internationellt idrottsevenemang där ordningsstörningar kan befaras (se vidare prop. 2008/09:14 s. 47 f.).

Redan sedan tidigare kan Europol delta i en stödjande funktion i gemensamma utredningsgrupper (se 2002 års protokoll om ändring av Europolkonventionen).

RKP är förbindelselänk mellan Europol och Sverige och utbyter information med Europol (se även 7 § första stycket polisdatalagen [1998:622]). Vid Europols huvudkontor i Haag i Nederländerna finns också särskilda sambandsmän utsända från Sverige och andra medlemsstater. Sambandsmännen har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbetet.

⁶ Rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av europeiska polisbyrå (Europol), prop. 2008/09:14, bet. 2008/09:JuU6, rskr. 2008/09:63.

Såväl RKP som sambandsmännen arbetar under svensk rättslig reglering. Sambandsmännen är inte anställda av Europol utan av hemstaten. Europol har emellertid även egna anställda för att utföra det kriminalunderrättelse- och analysarbete som är tyngdpunkten i Europols verksamhet.

I EU:s arbete för att utveckla informationsutbytet är tillgänglighetsprincipen viktig. Rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater kom till efter ett svenskt initiativ. Rambeslutet innebär att brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna redan på underrättelsestadiet, och över myndighetsgränserna, snabbt ska kunna utbyta befintlig information och befintliga underrättelser. Genom rambeslutet åtar sig medlemsstaterna bl.a. dels att på begäran av en annan stat lämna viss information, dels att spontant lämna vissa uppgifter. Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

2.2.6 Nuvarande samarbete enligt Prümrådsbeslutet

Som anges i avsnitt 1.1 är rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, det s.k. Prümrådsbeslutet, av central betydelse för utredningens arbete. Beslutet har delvis genomförts i svensk rätt. De genomförda bestämmelserna avser informationsutbyte vid större evenemang, skyldigheten att lämna bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor samt rådsbeslutets generella dataskyddsbestämmelser (artiklarna 13–15, delar av 18 samt 24–32). Regleringen finns i 3 och 3 a §§ LIPS⁷ och i 3 kap. förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete.

Bestämmelserna om informationsutbyte (3 kap. 1 och 2 §§ förordningen om internationellt polisiärt samarbete) innebär att RPS, polismyndigheter och Kustbevakningen i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar på begäran av en myndighet i en annan stat eller på eget initiativ ska lämna ut vissa uppgifter. Syftet med utlämnandet ska vara att förebygga brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Uppgifter om en person

⁷ Prop. 2009/10:177, bet 2009/10:JuU30, rskr. 2009/10:265.

ska lämnas ut, om det på grund av en dom som har vunnit laga kraft eller någon annan omständighet finns skäl att anta att personen kommer att begå brott vid evenemanget eller utgöra hot mot den allmänna ordningen och säkerheten vid detta. Andra uppgifter än personuppgifter ska lämnas ut, om de bedöms vara nödvändiga för att förebygga brott eller hot mot den allmänna ordningen och säkerheten vid evenemanget. Utlämnande ska inte ske, om uppgifter i motsvarande fall inte skulle få lämnas ut till en svensk myndighet.

Enligt bestämmelserna om bistånd (3 kap. 3 och 4 §§ förordningen om internationellt polisiärt samarbete) är RPS, polismyndigheter, Kustbevakningen och Tullverket skyldiga att på olika sätt bistå andra stater vid större evenemang med gränsöverskridande verkningar och liknande händelser, katastrofer och allvarliga olyckor. Myndigheterna är därvid skyldiga att underrätta berörda myndigheter i annan stat om situationen så snart som möjligt och förmedla väsentlig information samt genomföra nödvändiga polisiära åtgärder på svenskt territorium. I den mån myndigheterna har möjlighet ska de också, på begäran av den berörda staten, bistå med tjänstemän och nödvändig utrustning. Biståndet ska syfta till att förhindra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. RPS fattar beslut om det bistånd som ska lämnas av polisväsendet, medan Kustbevakningen och Tullverket fattar beslut om det bistånd som ska lämnas av respektive myndighet. RPS är som huvudregel samordnande myndighet för biståndet. Svenska tjänstemän får inte tilldelas uppgifter som innebär myndighetsutövning enligt svensk lag, när de tjänstgör i en annan stat inom ramen för denna typ av biståndsinsats.

2.2.7 EU-organ och rättslig reglering för internationellt åklagarsamarbete

Eurojust är ett åklagarsamarbete inom EU. Det inrättades 2002 och har status som EU-organ.⁸

Eurojusts huvuduppgift är att främja och förbättra samordningen mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter vid be-

⁸ Se rådets beslut 2002/187/RIF av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet, rådets beslut 2003/659/RIF av den 18 juni 2003 om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet samt rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet.

kämpningen av grov gränsöverskridande brottslighet. I dess uppdrag ingår bl.a. att hjälpa medlemsstaterna i frågor om internationell rättslig hjälp och utlämning för brott. I likhet med Europol kan Eurojust initiera och delta i en gemensam utredningsgrupp (artikel 6 [iv] och 7 [iv] rådets beslut 2009/426/RIF). Eurojust kan uppmana rättsliga myndigheter i en medlemsstat som berörs av ett ärende att genomföra brottsutredning och väcka åtal samt kan vidare anmana berörda myndigheter att samordna utredningar. Beslut i brottsutredningar fattas på nationell nivå och med tillämpning av nationell lagstiftning.

I Eurojust ingår en nationell medlem från varje stat. I Sverige utses den nationelle medlemmen av Riksåklagaren (6 kap. 2 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete, ÅFS 2007:12). Begäran om bistånd av Eurojust riktas till den nationella medlemmen (6 kap. 10 § ÅFS 2007:12).

Som huvudregel utövar en nationell medlem sina befogenheter i egenskap av behörig nationell myndighet samt handlar med stöd av nationell rätt och enligt de villkor som följer av Eurojustbeslutet (artikel 9 a i rådets beslut 2009/426/RIF). Till de ordinarie befogenheterna hör att ta emot, översända, underlätta, följa upp och lämna tilläggsinformation i samband med verkställighet av framställningar och beslut om rättsligt samarbete (artikel 9 b i rådets beslut 2009/426/RIF). Den nationella medlemmen i Eurojust har dessutom numera rätt att i brådskande ärenden, när det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fastställa eller kontakta den behöriga myndigheten, godkänna och samordna s.k. kontrollerade leveranser i sina egna medlemsstater och verkställa en begäran eller beslut om rättsligt samarbete (artikel 9 c och d i rådets beslut 2009/426/RIF). Dessutom har en jourorganisation inrättats som är tillgänglig dygnet runt för brådskande ärenden (artikel 5 a i rådets beslut 2009/426/RIF). Av rådsbeslutet följer vidare en skyldighet för medlemsstaterna att utse en eller flera nationella kontaktpersoner för Eurojust samt att före den 4 juni 2011 inrätta ett nationellt samordningssystem för Eurojust för att säkerställa samordningen av arbetet (artikel 12). Medlemsstaterna har också en informations-skyldighet gentemot Eurojust (artikel 13). Bland annat ska medlemsstaterna se till att deras nationelle medlem informeras om inrättande av gemensamma utredningsgrupper och resultatet av sådana gruppers arbete samt om framställningar och beslut om rättsligt samarbete i vissa angivna fall.

I rådsbeslutet framhålls även Eurojusts samarbete med *Europol* bör stärkas och informationsutbytet förbättras. Dessutom bör samarbetet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (*Office européen de Lutte Antifraude – OLAF*) och Frontex förstärkas (se preambeln, p. 21).

Europeiska Rättsliga nätverket (European Judicial Network, EJN) inrättades 1998 efter beslut av Europeiska rådet (EGT L 191, 7.7.1998, s. 4). Nätverket består av företrädare för nationella myndigheter (kontaktpunkter) som arbetar med internationellt straffrättsligt samarbete.

I Sverige finns åtta kontaktpunkter, varav en på Justitiedepartementet som också är svensk s.k. centralmyndighet (Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete, BIRS), en på Ekobrottsmyndigheten och sex på Åklagarmyndigheten. Kontaktpunkterna är aktiva mellanhänder och ska på operativ nivå underlätta det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna, framför allt när det gäller att bekämpa grov brottslighet.

För att effektivisera det rättsliga nätverket och tydliggöra fördelningen av ärenden mellan Eurojust och EJN har ett nytt rådsbeslut antagits som ersätter rådsbeslutet från 1998.⁹ En förändring är att EJN ska informera Eurojust om bilaterala ärenden som ligger inom Eurojusts kompetensområde och som kan leda till jurisdiktionskonflikter. Eurojust ska också informeras om alla ärenden som ligger inom Eurojusts kompetensområde och som rör tre eller fler stater.

Olika rättsliga instrument om det internationella åklagarsamarbetet har genomförts i svensk rätt bl.a. i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och i lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar.

I *lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål* (LIRB) finns bestämmelser om skyldigheten att på begäran från myndighet i annan stat vidta åtgärder enligt svensk lag under en förundersökning eller rättegång. Lagen innehåller också motsvarande bestämmelser om hur Sverige kan ansöka om rättslig hjälp utomlands. Lagen är inte tillämplig i det internationella polissamarbetet.

En ansökan om rättslig hjälp i Sverige görs av en utländsk åklagare, undersökningsdomare, annan domare eller domstol eller av någon annan som enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige får göra en sådan ansökan (2 kap. 3 § LIRB).

⁹ Rådets beslut 2008/976/RIF av den 16 december 2008 om det europeiska rättsliga nätverket.

Ansökan ges in till Justitiedepartementet, som lämnar ansökan till Åklagarmyndigheten eller till behörig domstol om inte ansökan ska prövas av regeringen (2 kap. 6 § LIRB). En ansökan från en medlemsstat inom EU eller från Island, Norge eller Schweiz får sändas direkt till behörig åklagare eller domstol.

Begäran kan bl.a. omfatta att en företrädare för en myndighet i annan stat ska få delta vid förhör i Sverige och ges rätt att med den svenska åklagarens samtycke ställa frågor direkt till den som hörs (4 kap. 1 § LIRB). Vidare kan begäran gälla bevisupptagning vid svensk domstol genom förhör, företeende av skriftlig handling eller syn (4 kap. 2 och 5 §§ LIRB). En myndighet från annan stat kan också behöva bistånd av en svensk åklagare eller domstol för att hålla telefonförhör med en person som befinner sig i Sverige och som samtycker till förhöret (4 kap. 8 § LIRB). Vidare kan det t.ex. bli aktuellt att ansöka om straffprocessuella tvångsmedel i Sverige (se 4 kap. 16 och 18 §§ LIRB) eller att begära att frihetsberövade personer ska överföras till eller från Sverige (4 kap. 29 och 30 §§ LIRB).

Åklagaren anses vid verkställigheten av en begäran om rättslig hjälp kunna begära biträde av en polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen i samma utsträckning som för en motsvarande svensk förundersökningsåtgärd.

För en svensk ansökan om rättslig hjälp i ett annat land gäller i princip samma regler som för en begäran om åtgärd i Sverige (se 3 kap. 1–3 §§ LIRB).

Lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar genomför ett rambeslut, vars syfte är att förbättra det polisiära och straffrättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten.¹⁰ Behöriga myndigheter i två eller flera medlemsstater får genom en överenskommelse inrätta en gemensam utredningsgrupp (*Joint Investigation Team – JIT*) för brottsutredning i en eller flera av de medlemsstater som inrättar gruppen. Vissa av bestämmelserna i lagen gäller också för sådana gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar som inrättas mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en eller flera andra stater med stöd av konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens

¹⁰ Rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper, prop. 2001/02:71 och 2003/04:4.

medlemsstater eller det anslutande avtal som omfattar samarbete i frågor om rättslig hjälp med Island och Norge.¹¹

En gemensam utredningsgrupp får endast inrättas för ett särskilt syfte och för begränsad tid (2 §). Om förundersökning har inletts i Sverige, får beslut om inrättande av en utredningsgrupp fattas av den åklagare eller den myndighet som leder förundersökningen. När en åklagare beslutar att inrätta en utredningsgrupp med svenskt deltagande kan även tjänstemän från Kustbevakningen, polismän eller tulltjänstemän delta i denna. Om svensk förundersökning varken pågår eller inleds, kan Riksåklagaren, RPS, Kustbevakningen eller Tullverket besluta om att inrätta en gemensam utredningsgrupp (3 §).

Lagen ger inte några särskilda befogenheter att vidta åtgärder. I stället tillämpas bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (4 §). I 5–7 §§ finns särskilda bestämmelser som reglerar rätten att begränsa användningen av vissa uppgifter och att ställa upp s.k. användningsbegränsande villkor.

Om en utländsk tjänsteman utför uppgifter i en gemensam utredningsgrupp i Sverige, ska svenska staten ersätta skada som uppkommer i samband med den gemensamma utredningsgruppens verksamhet i Sverige och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag varit tillämplig i fråga om dem (8 §). För Europol och en tjänsteman där gäller samma regler. Svenska staten är emellertid inte ersättningskyldig för skada som drabbar den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

Lagen innehåller också vissa bestämmelser om kontrollerade leveranser (10–14 §§). En ansökan om en kontrollerad leverans utomlands får göras av åklagare, polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen. En förutsättning för att någon annan än åklagare ska få göra en sådan ansökan är dock att ett tillstånd till åtgärden inhämtas från åklagare (11 §).

Vidare reglerar lagen brottsutredningar med användning av skyddsidentitet (15–17 §§). En överenskommelse om bistånd i en brottsutredning som genomförs av tjänstemän med skyddsidentitet får ingås av den åklagare eller polismyndighet som leder förundersökningen, såvida en förundersökning pågår i Sverige om den brottslighet åtgärden avser. Om sådan förundersökning inte pågår eller

¹¹ Avtal av den 19 december 2003 mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om tillämpningen av vissa bestämmelser i konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och 2001 års protokoll till denna.

inleds, får en överenskommelse ingås av Åklagarmyndigheten, RPS eller den polismyndighet som RPS bestämmer (15 §).

Lagen innehåller avslutningsvis bestämmelser om s.k. användningsbegränsande villkor och skadestånd vid användning av skyddsidentitet (16 och 17 §§).

När tjänstemän från utländska myndigheter deltar i en gemensam utredningsgrupp som bedriver verksamhet i Sverige, förutsätts de inte kunna vidta någon åtgärd på svenskt territorium som innebär svensk myndighetsutövning. Regeringen har uttalat att en avdelad medlem inte ska kunna utföra uppgifter på svenskt territorium som förutsätter ett överlämnande av svensk myndighetsutövning (se prop. 2001/02:71 s. 9 samt prop. 2003/04:4 s. 14 och s. 33). Enligt regeringens uppfattning utesluter detta dock inte att en avdelad medlem ska kunna anförtros vissa uppgifter. Uppgifterna ska dock inte kunna innebära ett utövande av svensk myndighet. Det finns inget som hindrar att en avdelad medlem exempelvis närvarar vid ett förhör som hålls eller granskar bevisning som införskaffats (prop. 2003/04:4 s. 33).

2.2.8 Samarbete för att spåra tillgångar

CARIN-nätverket (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) inrättades i Haag 2002 som ett informellt globalt nätverk av polisiära och judiciella kontaktpunkter som bistår vid utbyte av information i syfte att identifiera, spåra och säkra utbyte av brott. Såväl underrättelseinformation som s.k. öppen information utbyts. Informationsutbytet kan bl.a. också gälla förfrågningar om lagstiftning eller information om en viss persons innehav av bankkonton eller fastigheter i ett annat land.

CARIN syftar till att underlätta polis- och åklagarsamarbetet genom att berörda myndigheter enkelt och snabbt ska kunna få information om var tillgångar finns för att sedan kunna göra ett tillslag och beslagta egendomen. Den information som utbyts kan användas fritt och förmedlas vid behov vidare till nationella åklagare eller motsvarande.

Ett fyrtiotal länder är medlemmar i CARIN. Utöver EU-staterna omfattas bl.a. Australien, Kanada, Sydafrika och USA. Ett antal internationella organisationer har observatörsstatus, bl.a. Eurojust, Europol, FN, Interpol och OLAF.

Genom ett rådsbeslut har EU-länderna formaliserat CARIN och inrättat särskilda kontor för återvinning av tillgångar, s.k. *Asset Recovery Offices, ARO*.¹² I Sverige har två kontor inrättats på Ekobrottsmyndigheten respektive Finanspolisen.¹³

Avsikten är att CARIN och ARO ska komplettera varandra, vilket underlättas av att de nationella representanterna i ARO i stort sett är desamma som i CARIN. Vid förfrågningar utanför EU aktualiseras CARIN, medan däremot EU-staterna samarbetar genom ARO.

2.2.9 Internationellt tullsamarbete

Liksom det finns internationellt polis- och åklagarsamarbete finns ett motsvarande tullsamarbete, vilket inom Europeiska unionen i stor utsträckning grundas på den s.k. Neapel II konventionen.¹⁴ Konventionen har genomförts i svensk rätt genom lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete med tillhörande förordning. Den rättsliga regleringen tillämpas på för Sverige folkrättsligt bindande internationellt tullsamarbete som syftar till att förhindra, upptäcka, utreda och beivra överträdelse av tullbestämmelser. Behöriga svenska myndigheter är RPS eller en polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen eller Jordbruksverket (1 kap. 5 §). Tullverket har ansvaret för samordningen av samarbetet (1 kap. 6 §).

Vid internationellt tullsamarbete kan de svenska myndigheterna agera endast inom ramen för sina befogenheter enligt nationell lagstiftning (1 kap. 3 §).

Samarbetet består bl.a. i att länderna självmant eller efter ansökan kan utbyta uppgifter som behövs för tullsamarbetet. Detta gäller även om uppgiften omfattas av sekretess (2 kap. 6 §). Med stöd av lagen kan behörig svensk myndighet också inleda utredning om överträdelse av tullbestämmelser i en annan stat. I en sådan utredning får utländsk tjänsteman närvara (2 kap. 9 §).

På liknande sätt som i lagen om internationellt polisiärt samarbete (se avsnitt 2.2.2 samt 4 och 5 §§ LIPS) regleras rätten att företa gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande samt frågor om skadestånd m.m. (3 kap. 1–9 §§).

¹² Rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

¹³ Finanspolisen är en del av kriminalunderrättelsetjänsten vid RKP.

¹⁴ Konvention upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar.

Gränsöverskridande övervakning ger utländska tjänstemän rätt att fortsätta en pågående övervakning in i Sverige av en gärningsman som är skäligen misstänkt för ett brott som särskilt räknas upp i bestämmelsen och Tullverket eller annan behörig myndighet samtycker till det (3 kap. 1 §). När en utländsk tjänsteman passerat den svenska gränsen utan föregående samtycke ska utan dröjsmål bistånd begäras från en svensk behörig myndighet (3 kap. 1 § andra stycket).

Gränsöverskridande förföljande innebär att utländska tjänstemän i vissa fall får fortsätta ett förföljande in i Sverige (3 kap. 2 §). Gränsöverskridande förföljande får bara ske om en person tas på bar gärning i färd med att begå sådant brott som räknas upp i 3 kap. 1 § och som kan föranleda överlämnande. Bestämmelsen skiljer sig åt i förhållande till motsvarande bestämmelse i 5 § LIPS, eftersom förföljande får ske över alla typer av gränser och inte är begränsat till landgräns.

I 3 kap. 8 och 9 §§ regleras frågor om skadestånd. Bestämmelsen innebär att svenska staten är skyldig att ersätta personer som har orsakats skada i Sverige av en utländsk tjänsteman i samband med att han eller hon har utfört en uppgift enligt lagen. Svenska staten ska inte ersätta skador som svenska tjänstemän har vållat i andra stater i samband med gränsöverskridande förföljande eller övervakning. I stället ersätter den mottagande staten skadelidande som om skadan har orsakats av dess egna tjänstemän. Detta innebär att bl.a. skadeståndslagen (1972:207) och lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder inte kan ligga till grund för en skadeståndsskyldighet för svenska staten i nämnda situationer. Bestämmelserna motsvarar 13 och 14 §§ LIPS.

2.3 Nordiskt samarbete

De nordiska länderna har sedan lång tid ett nära gränsöverskridande polissamarbete. PTN-projektet (Polis och Tull i Norden) är ett exempel på ett tätt samarbete mellan nordisk polis och tull. Samarbetet grundas i huvudsak på en överenskommelse från 1972 mellan de nordiska rikspolischeferna och generaltulldirektörerna. PTN verkar rådgivande och koordinerande samt för att främja samarbetet mellan de olika polis- och tullorganisationerna inom respektive nordisk stat. Sambandsmännen ska på de nordiska ländernas vägnar samordna informationsutbyte och brottsutredningar i värdlandet samt aktivt bistå värdlandets och de nordiska ländernas polis- och tull-

myndigheter med att bekämpa den internationella gränsöverskridande brottsligheten. Samarbetet avser all slags gränsöverskridande brottslighet.

I arbetsuppgifterna ingår att söka kontakt med alla kontroll- och underrättelsemyndigheter av betydelse. Vidare ska sambandsmännen bl.a. fungera som förbindelseänk mellan nordiska polis- och tullmyndigheter och motsvarande myndigheter i värdlandet i konkreta förundersöknings- eller underrättelseärenden som berör grov organiserad brottslighet, bistå i andra ärenden av allvarlig karaktär som berör nordiska medborgare samt samla och förmedla underrättelseinformation av strategisk karaktär till de nordiska myndigheterna.

Arbetet sker antingen genom utstationering av sambandsmän eller genom upprättandet av gemensamma brottsförebyggande program av gränsöverskridande natur. Sambandsmännen placeras vanligtvis vid sitt hemlands ambassad eller konsulat, men kan i något fall vara placerade på värdlandets centrala polis- eller tullmyndigheter. Sverige och övriga nordiska länder har sammanlagt ca 40 sambandsmän i olika städer i Europa och Asien. Sambandsmännen representerar de nordiska staterna tillsammans, vilket innebär att de tjänstgör åt samtliga nordiska stater och rapporterar till staternas polis- och tulladministrationer. De betecknas därför i sin tjänst ”nordiska sambandsmän”.

Sambandsmän från Sverige och övriga nordiska EU-medlemsstater är skyldiga att efter medgivande från respektive hemland bistå rättsvårdande myndigheter i andra EU-medlemsstater.¹⁵

De nordiska ländernas polismyndigheter samarbetar också enligt ett avtal om polisiärt samarbete som ingicks 2002 (Norden 2002). Syftet med avtalet är att främja samarbetet och förenkla rutinerna mellan de nordiska ländernas polismyndigheter. Ett tilläggsavtal till avtalet ingicks 2004. En närmare beskrivning av avtalen finns i avsnitt 5.2.

2.4 Samarbete mellan länder runt Östersjön

Under senare år har samarbetet runt Östersjön förstärkts. Det faktum att politiska och ekonomiska förändringar skapat nya förutsättningar för en ökad rörlighet innebär att människor, varor och tjänster förflyttas alltmer också över Östersjön och att behovet av gemen-

¹⁵ Se rådets beslut 2003/170/RIF av den 27 februari 2003 om gemensamt utnyttjande av sambandsmän som är utsända av medlemsstaternas brottbekämpande organ.

samma insatser mot gränsöverskridande illegala verksamheter ökar. Samarbetet intensifierades ytterligare när flera forna kommunistiska stater fick inträde i EU.

År 1996 skapade de nordiska statsministrarna en ny form av samarbete genom *Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region* (Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet). Samarbetet sker genom en grupp med medlemmar från de nordiska länderna samt Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Tyskland. *Operative Committee* (OPC) ansvarar för det operativa samarbetet. Till OPC har också knutits ett antal nätverk. I det operativa samarbetet ingår bl.a. staternas polismyndigheter, tullmyndigheter, gränsbevakning och åklagarväsende. Från svensk sida deltar RPS, tillsammans med Kustbevakningen, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, i arbetet. Samarbetet är främst inriktat mot narkotikabrottslighet, illegal invandring, människohandel, smuggling av vapen, högbeskattade varor och stulna fordon, miljöbrott, terrorism, penningtvätt, IT-brottslighet och annan organiserad brottslighet som bedrivs i större skala. En viktig del i samarbetet är utbyte av information.

Mellan gränsbevakande och brottsbekämpande myndigheter i Östersjöregionen bedrivs också ett operativt samarbete inom ramen för *Baltic Sea Region Border Control Co-operation* (BSRBCC). Det rör sig om övervakning till sjöss och i hamnar samt informationsutbyte genom den gemensamma plattformen "Coast Net". Samarbetet är i första hand inriktat på Östersjöområdet, men omfattar också andra delar av Europa.

3 Nya förutsättningar för det internationella polissamarbetet

3.1 Några utgångspunkter

Ett väl utvecklat gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter förekommer avseende bl.a. informationsutbyte och genom olika typer av bistånd i sådana former som utvecklas i kapitel 2. Operativt polissamarbete som består i att polismän tjänstgör i annan stat än den egna är emellertid betydligt mindre frekvent och används mera restriktivt.

Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och förslaget till avtal om nordisk polisiär samtjänstgöring skapar nya förutsättningar för det internationella polissamarbetet. Rättsakterna möjliggör bl.a. en reglering som innebär att polismän vid mer tillfälliga behov kan tjänstgöra operativt och ges verkställande befogenheter i annan stat än den egna. Även om detta innebär att de internationella polisiära samverkansformerna utvecklas påtagligt, så är det inte en nydanande ordning för svenska brottsbekämpande myndigheter. Kustbevakningen bedriver t.ex. redan i dag ett konventionsgrundat internationellt samarbete som ger tjänstemän viss rätt att utöva verkställande befogenheter på en annan stats sjöterritorium. Även tulltjänstemän i de nordiska länderna arbetar på detta sätt. Ett etablerat operativt gränstullsamarbete i vissa gemensamma kontrollzoner finns sedan åtskilliga år med Danmark, Finland och Norge.¹

I de följande två avsnitten redogörs för regleringen i Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. Därefter kommer utvecklingen av det gränsöverskridande polisiära samarbetet i Norden att belysas.

¹ Se lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat, förordningen (2000:604) om gränstullsamarbete med Danmark, förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland och förordningen (2002:1054) om gränstullsamarbete med Norge.

3.2 Prümrådsbeslutet

3.2.1 Tillkomsten och beredningen av rådsbeslutet

För att stärka det gränsöverskridande polisiära samarbetet och utveckla utbytet av information ingick Beneluxländerna, Frankrike, Spanien, Tyskland och Österrike i maj 2005 den s.k. Prümkonventionen². Mellan medlemsstaterna i EU nåddes i juni 2007 en politisk överenskommelse om texten i ett rådsbeslut, där delar av Prümkonventionens bestämmelser inkluderas i EU:s regelverk. Rådet antog beslutet i juni 2008.³ I juli 2010 ingick EU, Island och Norge ett associeringsavtal som innebär att vissa av bestämmelserna i Prümrådsbeslutet ska tillämpas i de bilaterala förbindelserna mellan Island och Norge och EU:s medlemsstater. 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. Riksdagen har godkänt Prümrådsbeslutet (bet. 2007/08:JuU20, rskr. 2007/08:197).

Prümrådsbeslutet innehåller dels bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att genomföra, dels bestämmelser som är frivilliga att genomföra.

De obligatoriska delarna av Prümrådsbeslutet ska genomföras i två steg. Den del som gäller informationsutbyte vid större evenemang, skyldigheten att lämna bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor samt rådsbeslutets generella dataskyddsbestämmelser (artiklarna 13–15, delar av 18 samt 24–32) genomfördes i svensk rätt 2010. Regleringen finns i 3 och 3 a §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS)⁴ och i 3 kap. förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete. En redogörelse för denna reglering finns i avsnitt 2.2.6. Den del som gäller automatiserat utbyte av DNA-, fingeravtrycks- och fordonsuppgifter (artiklarna 2–12) ska genomföras senast i augusti 2011. Genomförandet har behandlats i en departementspromemoria (Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet, Ds 2009:8). Promemorian har remitterats. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

² Konventionen är uppkallad efter staden Prüm i Tyskland där konventionen undertecknades.

³ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, det s.k. Prümrådsbeslutet.

⁴ Prop. 2009/10:177, bet 2009/10:JuU30, rskr. 2009/10:265.

Utredningens uppdrag avser merparten av de delar av rådsbeslutet som är frivilliga att genomföra, dvs. bestämmelserna om gemensamma insatser i artikel 17 och möjligheten att ta emot bistånd från andra medlemsstater vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor i artikel 18. Utredningen ska också utreda de eventuella frågor som aktualiseras när svenska tjänstemän bjuds in att delta i verksamhet i en annan stat.

3.2.2 Rådsbeslutets bestämmelser om gemensamma insatser enligt artikel 17 och bistånd enligt artikel 18, m.m.

Prümrådsbeslutets bestämmelser om gemensamma insatser och bistånd och tillhörande frågor behandlas i *artiklarna 17–23*, se *bilaga 2*.

Gemensamma patruller och andra gemensamma insatser med stöd av artikel 17

För att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och förebygga brott samt för att fördjupa polissamarbetet får behöriga myndigheter i medlemsstaterna inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser där tjänstemän från en eller flera medlemsstater deltar i operationer på en annan medlemsstats territorium (*artikel 17.1*). Syftet anges bl.a. vara att förbättra möjligheterna att upprätthålla lag och ordning, att stärka det allmänna samarbetet mellan berörda myndigheter och tjänstemän, att underlätta kommunikationen mellan aktuella myndigheter samt att tillhandahålla praktiskt och språkligt stöd till tjänstemännen i den stat där de gemensamma insatserna äger rum (värdstaten).

Värdstaten får, enligt sin lagstiftning och med den utsändande statens medgivande, ge andra medlemsstaters tjänstemän rätt att utöva verkställande befogenheter (*artikel 17.2*). Befogenheterna får endast utövas under överinsyn av, och i regel i närvaro av, värdstatens tjänstemän. Samtliga tjänstemän lyder under lagstiftningen i värdstaten som ansvarar för de handlingar som tjänstemän från annan stat vidtar. Dessa ska iaktta de anvisningar som meddelas av värdstatens myndigheter (*artikel 17.3*).

Initiativ till att inleda en gemensam insats får tas av de myndigheter som pekats ut som behöriga i respektive medlemsstat. En

eller flera kontaktpunkter, som andra medlemsstater kan vända sig till, ska utses av varje stat.⁵

Efter initiativ av rådssekretariatet har det tagits fram en samlad handbok med praktisk handledning för samverkan med stöd av Schengenkonventionen, Neapel II konventionen och nu också Prüm-rådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet.⁶ Handboken ersätter den manual som tidigare funnits beträffande Schengensamarbetet. I handboken ges följande exempel på insatser som kan genomföras med stöd av artikel 17 i Prüm-rådsbeslutet (handboken s. 26):

- Gemensam patrullering
- Hjälp till turister ute på gator eller på polisstationer eller för att övervaka säkerheten i ett turistområde
- Gemensam trafikövervakning
- Ledsagande av supportrar
- Gemensam kontroll av personer och handlingar
- Assistans vid kortvariga frihetsberövanden i syfte att identifiera personer vid särskilda arrangemang
- Användning av hundar och hundförare för säkerhetskontroller
- Eskort vid transport av farligt gods, t.ex. kärnavfall
- Stöd vid större evenemang (t.ex. G8-möte, fotbolls-VM)
- Tillhandahållande av utrustning och personer som kan sköta den
- Upprättande av gemensamma lednings- och samordningscentraler för särskilda ändamål
- Gemensamma övningar inför insatser enligt artikel 17

I handboken anges vidare bl.a. att gemensam patrullering typiskt sett kan komma att aktualiseras dels i gränsområden mellan medlemsstaterna, dels vid särskilda evenemang eller tidsperioder (handboken s. 29).

Artikel 17 anger inte någon geografisk begränsning, annan än till EU:s medlemsstaters territorier (eftersom Island och Norge numera är anslutna till Prüm-rådsbeslutet omfattas även deras territorier, se avsnitt 3.2.1). Bestämmelsen får därför uppfattas så att den omfattar insatser såväl på land som i vatten och luftrummet. Det svenska sjöterritoriet, som tillsammans med landterritoriet och luftterritoriet bildar Sveriges statsterritorium, består enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkningen av Sveriges sjöterritorium av svenskt inre vatten

⁵ Artikel 17.1 och 17.3 i det s.k. genomförandebeslutet, se vidare avsnitt 3.2.3.

⁶ Handbok om gränsöverskridande insatser, 10505/4/09 ENFOPOL 157, COMIX 465.

och territorialhav. Till inre vatten räknas, något förenklat, insjöar, vattendrag och kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär. Utanför det inre vattnet finns territorialhavet. Detta får i princip sträcka sig tolv nautiska mil utanför landterritoriet och inre vatten.

Eftersom bestämmelsen endast innefattar staternas eget territorium omfattas inte den ekonomiska zon som Sverige med stöd av FN:s havsrättskonvention inrättat inom en sträcka om 200 nautiska mil utanför kusten (se lagen [1992:1140] om Sveriges ekonomiska zon med tillhörande förordning). Tillämpningsområdet är sålunda inskränkt till svenskt land-, luft- och sjöterritorium.

Bistånd enligt artikel 18

Enligt artikel 18 i Prömrådsbeslutet är medlemsstaterna skyldiga att på olika sätt bistå varandra vid större evenemang med gränsöverskridande verkningar och liknande händelser, katastrofer och allvarliga olyckor. En form av bistånd är att så tidigt som möjligt informera andra medlemsstater om situationer med gränsöverskridande verkningar samt förmedla väsentliga uppgifter om dem (*artikel 18 a*). Medlemsstaterna är vidare skyldiga att i situationer med gränsöverskridande verkningar genomföra och samordna nödvändiga polisiära åtgärder på sitt territorium (*artikel 18 b*). I den mån det är möjligt ska också, på begäran av den berörda staten, tjänstemän, specialister och rådgivare samt nödvändig utrustning ställas till förfogande (*artikel 18 c*). Som exempel på bistånd kan nämnas att polisfordon med särskild utrustning lånas ut eller att en polishelikopter med personal tillfälligt ställs till en annan stats disposition. Artikel 18 innehåller inga bestämmelser om verkställande befogenheter av det slag som finns i artikel 17.2.

Tjänstevapen, ammunition och annan utrustning

I *artikel 19.1* regleras vilken utrustning som får medföras av tjänstemän som deltar i insatser på en annan medlemsstats territorium i enlighet med artiklarna 17 (gemensamma insatser) och 18 (bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor). Tjänstemännen får använda sin nationella tjänsteuniform. De får också inneha tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning i

enlighet med sitt eget lands nationella lagstiftning. Världstaten kan emellertid förbjuda de utländska tjänstemännen att medföra vissa tjänstevapen, viss ammunition eller viss annan utrustning.

Enligt *artikel 19.2* ska medlemsstaterna i förklaringar ange de tjänstevapen, den ammunition och den utrustning som får användas endast i nödvärn för att skydda sig själv eller andra. Tjänstemän som leder insatsen för världstatens räkning får, i enskilda fall och i enlighet med den nationella lagstiftningen, medge användning i andra fall. Vid all användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning ska världstatens lagstiftning iakttas. Myndigheterna i respektive medlemsstat ska underrätta varandra om vilken utrustning som är tillåten och vilka villkor som gäller för användning av den.

För fordon som en tjänsteman använder på en annan medlemsstats territorium i samband med åtgärder enligt rådsbeslutet ska enligt *artikel 19.3* samma trafikregler gälla som för världstatens tjänstemän.

Enligt *artikel 19.4* ska medlemsstaterna i förklaringar fastställa de praktiska aspekterna i samband med användningen av utrustning.

Skydd och bistånd

Enligt *artikel 20* är världstaten skyldig att skydda och bistå tjänstemän från andra medlemsstater på samma sätt som sina egna.

Skadestånd

I *artikel 21* regleras hur skadeståndsansvaret fördelas mellan världstaten och tjänstemannens hemstat, om det uppstår skador i samband med en insats. Regleringen skiljer sig därvid åt beroende på om tjänstemannen deltar i en gemensam insats enligt artikel 17 eller i en biståndsinsats enligt artikel 18.

När en medlemsstats tjänsteman verkar i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 17 ska deras hemstat ansvara för de eventuella skador som de orsakar under insatsen, i enlighet med lagstiftningen i världstaten (*artikel 21.1*). Världstaten ska dock, gentemot den skadelidande, träda in i hemstatens ställe och ersätta skadelidanden enligt de villkor som gäller för skador som förorsakats av dess egna tjänstemän (*artikel 21.2*). Om ersättningen avser ”skador på någon

person”, ska hemstaten fullt ut ersätta värdstaten för utbetald ersättning. Förutom denna möjlighet att återkräva utbetald ersättning finns ingen regressrätt för värdstaten i förhållande till hemstaten (*artikel 21.3 och 21.6*).

Vid insatser enligt artikel 18 är värdstaten ansvarig för eventuella skador orsakade av utländska tjänstemän (*artikel 21.4*). Om skadan vållats av grov oaktsamhet eller avsiktlig försummelse får värdstaten återkräva utbetald ersättning av hemstaten (*artikel 21.5*).

Straffrättsligt ansvar

Tjänstemän som verkar på annan medlemsstats territorium jämställs i straffrättsligt hänseende med den andra statens tjänstemän (*artikel 22*). Detta gäller såväl i fråga om brott som tjänstemännen själva begår som brott som begås mot dem.

Tjänsteförhållanden

Tjänstemän som verkar på annan stats territorium ska i ”*tjänsterättsligt hänseende*” omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i sin egen medlemsstat. Detta gäller särskilt beträffande disciplinärt ansvar (*artikel 23*).

Kostnader

Huvudregeln är att varje stat ska svara för sina egna driftskostnader vid tillämpningen av Prömrådsbeslutet (*artikel 34*). I särskilda fall får de berörda staterna komma överens om en annan fördelning av kostnaderna. Enligt handboken (s. 27) bör värdstaten vanligtvis stå för mat och logi och anslå de medel som krävs för detta.

3.2.3 Genomförandebeslutet m.m.

Rådet har med stöd av artikel 33 i Prümrådsbeslutet beslutat om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra Prümrådsbeslutet på unionsnivå, det s.k. genomförandebeslutet.⁷ Beslutet innehåller bestämmelser av administrativ och teknisk karaktär.

Som nämnts i avsnitt 3.2.2 har rådets generalsekretariat tagit initiativ till en samlad handbok med praktisk handledning för samverkan enligt Schengenkonventionen, Neapel II konventionen, Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet.⁸ I handboken finns bl.a. en exemplifierande uppräkningslista av insatser som kan genomföras med stöd av artikel 17 i Prümrådsbeslutet (s. 26, se även avsnitt 3.2.2) och en förteckning över vilka frågor som samverkande myndigheter bör komma överens om (s. 27). I ett tillägg till handboken finns också nationella faktablad, s.k. *National Fact Sheets*. I dessa finns förklaringar enligt Schengenkonventionen, Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet, kortfattad information om tillämplig nationell reglering och en förteckning över nationella kontaktställen. Handboken och faktabladen uppdateras årligen. Rådet har antagit ett utkast till rekommendation om en modellöverenskommelse för samverkan enligt artikel 17 och 18 i Prümrådsbeslutet.⁹ Användningen av modellöverenskommelsen är fakultativ.

3.3 Atlasrådsbeslutet

3.3.1 Från nätverk till rådsbeslut

Efter terrorattackerna den 11 september 2001 bildades det s.k. Atlasnätverket för att främja det internationella samarbetet i krissituationer. Nätverket består av nationella polisinsatsstyrkor i EU-medlemsstaterna och Norge. Sverige är representerat i nätverket genom Nationella insatsstyrkan vid Rikskriminalpolisen. Det övergripande syftet med nätverket är att genom kontinuerlig samverkan, informationsutbyte och gemensam utveckling öka och likställa förmågan

⁷ Rådets beslut 2008/616/RIF av den 23 juni 2008 om genomförande av beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

⁸ Handbok om gränsöverskridande insatser, 10505/4/09 ENFOPOL 157, COMIX 465.

⁹ Utkast till rådets rekommendation om inrättande av gemensamma samarbetsgrupper enligt kapitel 5 i beslut 2008/615/RIF, 5023/1/10 ENFOPOL 1.

att bekämpa terroristattacker och grov organiserad brottslighet i deltagande stater.

Med anledning av Atlasnätverket och den gemensamma kampen mot terrorismen väcktes frågan om behovet av ett rättsligt instrument som reglerar hur medlemsstaternas insatsstyrkor ska bistå varandra i händelse av en krissituation och hur ansvaret ska fördelas. Detta resulterade i att det s.k. Atlasrådsbeslutet antogs vid sidan av Prömrådsbeslutet i juni 2008.¹⁰

Atlasrådsbeslutet, som finns i *bilaga 3*, innehåller inte några bestämmelser som är tvingande för medlemsstaterna att genomföra. Riksdagens godkännande har därför inte inhämtats.

3.3.2 Innehållet i rådsbeslutet

Atlasrådsbeslutet kompletterar bestämmelserna i Prömrådsbeslutet om polisiärt samarbete och bistånd mellan medlemsstaterna. I preambeln till rådsbeslutet konstateras att medlemsstaterna inte själva kan förfoga över alla de medel och resurser samt den expertis som behövs för att effektivt hantera alla typer av storskaliga krissituationer där det krävs särskilda insatser. Det anses därför vara avgörande att medlemsstaterna har möjlighet att begära bistånd av varandra.

Det sakliga tillämpningsområdet avgränsas genom definitionen av en krissituation i *artikel 2*. Med krissituation avses 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. För att hantera en sådan krissituation kan en medlemsstat begära bistånd av en särskild insatsgrupp från en annan medlemsstat (*artikel 3*). En särskild insatsgrupp definieras som en brottsbekämpande enhet i en medlemsstat, vilken har hantering av krissituationer som en specialuppgift (*artikel 2 a*). Bistånd enligt Atlasrådsbeslutet bygger på frivillighet från de berörda staterna. Det föreligger ingen skyldighet att vare sig begära eller tillhandahålla sådant stöd.

Atlasrådsbeslutet har i övrigt sammanfattningsvis följande innehåll.

Artikel 3 behandlar begäran om och tillhandahållande av bistånd av en annan medlemsstats särskilda insatsgrupp för att hantera en

¹⁰ Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

krissituation. En sådan begäran ska framställas genom behöriga myndigheter i respektive stat. Begäran ska innehålla uppgifter om det begärda biståndets art och det operativa behovet av bistånd. Den behöriga myndigheten i den tillfrågade medlemsstaten får, som framgått, fritt välja att bifalla eller avslå begäran eller föreslå någon annan typ av bistånd. De berörda medlemsstaterna ska enas om de närmare formerna för samarbetet. Beroende på hur överenskommelsen mellan de berörda medlemsstaterna har utformats kan biståndet bestå av tillhandahållande av utrustning eller expertis eller genomförande av operationer i den medlemsstat som begärt bistånd. Om det krävs får den insatsstyrka som tillhandahåller bistånd använda vapen (*artikel 3.2*).

Den bistående insatsstyrkan ska agera som en stödfunktion på den begärande medlemsstatens territorium och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att lämna det begärda biståndet. Den ska verka under den begärande statens ansvar, bemyndigande och ledning. Den begärande statens nationella lagstiftning ska tillämpas. Tjänstemännen i den bistående insatsgruppen får dock inte överskrida sina egna nationella befogenheter (*artikel 3.3*).

Enligt *artikel 4* ska vissa av bestämmelserna om civilrättsligt och straffrättsligt ansvar i Prövrådsbeslutet tillämpas på tjänstemän i den bistående insatsstyrkan när de tjänstgör i en annan medlemsstat (artiklarna 21.4, 21.5 och 22 i Prövrådsbeslutet). Detta innebär att den begärande medlemsstaten som huvudregel ska ersätta de eventuella skador som orsakas av den bistående insatsgruppens tjänstemän och att det föreligger regressrätt för begärande stat i förhållande till bistående stat om skadan har orsakats genom grov oaktsamhet eller avsiktlig försummelse (*artikel 21.4 och 21.5*). Vidare gäller att den bistående insatsgruppens tjänstemän i straffrättsligt hänseende ska jämföras med den begärande statens tjänstemän, om inte annat avtalats mellan de berörda staterna (*artikel 22*).

Medlemsstaterna ska se till att deras särskilda insatsgrupper möts samt att det vid behov anordnas gemensamma utbildningar och övningar för att utbyta erfarenheter, expertis och information om bistånd i krissituationer (*artikel 5*).

Om berörda stater inte har kommit överens om annat ska den medlemsstat som begär bistånd ansvara för de drifts- och transportkostnader samt kostnader för förläggning som den bistående medlemsstatens särskilda insatsgrupp ådrar sig (*artikel 6*).

Inget hindrar att medlemsstaterna fortsätter att tillämpa bilaterala eller multilaterala avtal eller andra överenskommelser som ut-

vidgar eller breddar målen för Atlasrådsbeslutet och inte påverkar andra åtaganden (*artikel 7*).

Praktiska detaljer och genomförandebestämmelser som kompletterar beslutet ska fastställas i samråd direkt mellan de inblandade staterna (*artikel 1*).

3.4 Utvecklingen i Norden

3.4.1 Framväxten av en rapport om nordisk samtjänstgöring

Som ett led i utvecklingen av det nordiska polissamarbetet lämnade i september 2004 en arbetsgrupp under ledning av de nordiska rikspolischeferna ett uttalande och förslag till avtal om "samtjänstgöring" mellan polismyndigheterna i de nordiska länderna.¹¹ Samtjänstgöring definierades i avtalet så att parternas polismän tillsammans på endera avtalspartens 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.

Med utgångspunkt i de nordiska polischefernas förslag från 2004 tillsatte Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (NÄL) 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. Uppdraget redovisades i en rapport den 18 december 2008.¹²

I rapporten konstateras att det finns flera fördelar med nordisk polisiär samtjänstgöring. Rapporten framhåller att det för polismyndigheter som har en geografisk gräns mot ett annat nordiskt land är angeläget att det gränsöverskridande samarbetet kan utvecklas. Som exempel på när samtjänstgöring kan användas anges stora idrottsevenemang, konserter och marknader. Samtidigt kan det emellertid enligt rapporten i vissa geografiska områden finnas skäl att träffa överenskommelser om löpande samarbete under en längre tidsperiod.

I rapporten uppmärksammas ett antal kritiska faktorer som mot bakgrund av de skillnader som finns mellan de nordiska ländernas

¹¹ Rikspolisstyrelsen 2004-09-10, Utvecklingen av det nordiska polissamarbetet, INT-069-0703/03.

¹² Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete, Ju2008/4161/PO, nedan rapporten.

lagstiftning kan kräva särskilda överväganden inför att ett avtal ska ingås. Detta gäller frågor om hantering av vapen, arbetsrättsliga aspekter, befogenheter att utöva tvång, utbildning och språkskillnader. I rapporten påpekades att samtjänstgöring kräver nationell anpassning av lagar och utformning av anvisningar i respektive land.

Rapporten med avtalsförslag har varit föremål för remissbehandling. Under remissförfarandet har vissa synpunkter förts fram på avtalsinnehållet, bl.a. gällande hanteringen av vapen och arbetsrättsliga aspekter.

Vid det nordiska justitieministermötet i Island i juli 2009 konstaterades att rapporten generellt sett mottagits väl, men att det också funnits en del synpunkter. Synpunkterna gällde t.ex. polisens utrustning och den formella grunden för att polis ska kunna verka på ett annat lands territorium. Vidare framhölls att EU-perspektivet måste beaktas i det fortsatta arbetet med ett nordiskt avtal. Nordiska Ministerrådet uttalade att de ställde sig bakom förslagen i rapporten och att det är angeläget att staterna utreder det egna behovet av författningsändringar för att kunna ingå ett avtal om nordisk polisiär samtjänstgöring. Detta arbete pågår nu i de olika nordiska länderna. Enligt uppgift från Nordiska ministerrådet kommer frågan om nordisk samtjänstgöring att tas upp på nytt vid NÄL:s möte i april 2011.

3.4.2 Ett gemensamt nordiskt förslag till avtal om samtjänstgöring

Rapporten om ett fördjupat nordiskt polissamarbete redovisar två avtalsmodeller för samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal. Den ena modellen består av ett ramavtal som förutsätter separata bilaterala avtal mellan länderna. Den andra modellen utgörs av ett avtal som täcker samtliga länders behov av övergripande reglering. I rapporten förordas den sistnämnda modellen.

Det förordade förslaget till avtalstext, som finns i *bilaga 4*, har i huvudsak följande innehåll.

I *artikel 1* läggs grunden för ländernas möjlighet att utöva samtjänstgöring. Sådan får bedrivas av avtalsparternas polismyndigheter. Med samtjänstgöring avses att poliser från två eller flera avtalsländer tillsammans på endera partens territorium bedriver polistjänst, i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet. Artikeln

kommenteras, så att polisens verksamhet med spaning och brottsutredning¹³ faller utanför avtalets tillämpningsområde (rapporten s. 38). Avtalet är främst utformat med utgångspunkt i planerad verksamhet, men tar även sikte på akuta situationer. Överenskommelser om samttjänstgöring som mera varaktigt förstärker polisresurserna, t.ex. i gleset befolkade gränstrakter, medges också (rapporten s. 39).

Enligt *artikel 2* ska samttjänstgöring bedrivas i enlighet med den nationella lagstiftningen i det land där insatsen äger rum. Av artikeln följer att de bestämmelser som reglerar och styr den polisiära verksamheten i värdstaten gäller. Världstaten har också rätt att bestämma vilka befogenheter de deltagande utländska poliserna ska ha. Information om beslutad samttjänstgöring ska lämnas i enlighet med nationella regler till det egna landets centrala myndighet, vilken väljs ut av respektive land.

Artikel 3 reglerar omfattningen av samttjänstgöringen. Innan samttjänstgöringen påbörjas ska behöriga myndigheter träffa en överenskommelse om dess syfte och omfattning i tid och rum. I en överenskommelse om samttjänstgöring har myndigheterna också möjlighet att särskilt reglera vilka befogenheter de utländska deltagande tjänstemännen ska ha under tjänstgöringen. Enligt rapporten bör den normala ordningen vara att initiativ till samttjänstgöring tas av den behöriga myndigheten i det för insatsen aktuella landet och att en överenskommelse om syftet med och omfattningen av samttjänstgöringen därefter träffas med behörig myndighet i de andra deltagande länderna. Vidare anges i rapporten att samttjänstgöring i akuta situationer ska kunna inledas och godkännas under tiden den pågår eller, om lagstiftningen tillåter, i efterhand (rapporten s. 40). Insatsen anses då påbörjas samtidigt som frågan rapporteras till behörig eller behöriga beslutsfattare.

I *artikel 4* behandlas ledning och befogenheter. Ledning ska utövas av polis från det land där samttjänstgöring äger rum. Beslut om tvångsåtgärder ska som huvudregel fattas av behörig tjänsteman i det land där tjänstgöringen äger rum. Avsteg kan dock alltid göras i överenskommelsen om samttjänstgöring, vilket innebär att de av-

¹³ Spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal hör till polisens uppgifter enligt polislagen (1984:387). Därutöver ska polisen förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Dessutom får polisen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vitnen och andra hotade personer.

talsslutande länderna inom ramen för de befogenheter som det egna landets tjänstemän har fritt kan besluta om vilka befogenheter som ska ges utländska tjänstemän.

En grundläggande rätt för den utländska polismannen att använda tvång regleras i *artikel 4.2*. Möts en polis med våld eller hot om våld vid genomförandet av viss tjänsteåtgärd inom ramen för samtjänstgöring får denne använda tvång i den utsträckning som medges enligt lagstiftningen i det land där samtjänstgöringen äger rum.

Enligt rapporten följer av artikel 4 att samtjänstgöringen genast ska upphöra om en polis som har befälet hindras från att fullgöra sin uppgift och denne inte kan ersättas av en annan polis som har befogenhet att fullgöra uppgiften (rapporten s. 41).

Artikel 5 reglerar uniformering och utrustning. En överenskommelse om samtjänstgöring ska innehålla uppgifter om hur deltagande poliser ska vara uniformerade och utrustade. Begreppet utrustning omfattar enligt rapporten bl.a. beväpning i form av skjutvapen, men även övrig utrustning som kan vara aktuell för den avtalade insatsen såsom fordon och hundar (rapporten s. 42). I rapporten anges vidare att om beslut fattas att uniform ska bäras, vilket konstateras vara sannolikt i majoriteten av fallen, ska poliserna uppträda i sina respektive länders polisuniformer.

Enligt *artikel 6* är den myndighet vars personal deltar i en samtjänstgöring ansvarig för att personalen har tillräckliga kunskaper för uppgiften.

Artikel 7 behandlar personalansvar. Anställningsmyndighetens ansvar som arbetsgivare kvarstår även för personal som deltar i samtjänstgöring i ett annat land. Ansvar under en insats åvilar dock den myndighet som leder insatsen i det land där samtjänstgöringen äger rum. Enligt rapporten ansvarar anställningsmyndigheten för att poliserna har rätt skydd, utrustning och utbildning som är anpassad till uppgiften i den överenskomna samtjänstgöringen, medan den myndighet där samtjänstgöringen äger rum har ansvar för arbetsmiljöfrågor som har direkt koppling till den gemensamma insatsen, t.ex. säkerheten under insatsen, logi och raster (rapporten s. 34 och 43 f.).

Polisernas straffrättsliga ställning regleras i *artikel 8*. Det skydd poliserna åtnjuter i tjänsten och polisernas straffrättsliga ansvar följer av värdstatens bestämmelser. Avtalsregleringen utesluter emellertid enligt rapporten inte det straffrättsliga ansvar som polisen har enligt nationell rätt i det land där polisen är anställd. Detta innebär att poliserna kan ställas till svars för brott begångna i tjänsten

även i det egna landet, trots att tjänstgöringen skett på ett annat lands territorium, såvida den nationella lagstiftningen i det land där polisen är anställd möjliggör detta (rapporten s. 44).

I *artikel 9* behandlas frågor om disciplinansvar. Beslut som rör disciplinansvar inom ramen för en samtjänstgöring fattas av behörig myndighet i det land där polisen är anställd, dvs. i hemlandet. Enligt rapporten hindrar bestämmelsen inte att klagomål på en utländsk polis handläggs enligt samma nationella ordning som gäller för landets egna poliser (rapporten s. 45).

Artikel 10, som reglerar ersättning för skada, anger att skada som uppkommer i samband med samtjänstgöring ska ersättas av den stat på vars territorium skadan inträffat enligt de villkor som gäller för skador som förorsakats av den statens egna tjänstemän.

Enligt den avslutande bestämmelsen i *artikel 11* ska avtalet inte påverka redan ingångna avtal eller överenskommelser mellan länderna eller mellan dessa och tredje land.

Avtalet innehåller inga bestämmelser om fördelning av driftskostnader (jfr artikel 34 i Prümrådsbeslutet och artikel 6 i Atlasrådsbeslutet).

3.4.3 Förslagets framtid

Sedan utredningens direktiv beslutades i april 2009 har förutsättningarna för utredningens arbete delvis ändrats. När utredningens direktiv beslutades omfattades endast EU:s medlemsstater av Prümrådsbeslutet. I juli 2010 ingick EU, Island och Norge, som framgått, ett associeringsavtal som innebär att beslutet, såvitt här är av intresse, ska tillämpas även i de bilaterala förbindelserna mellan Island eller Norge och EU:s medlemsstater samt i förbindelserna mellan Island och Norge. Detta innebär bl.a. att bestämmelserna om gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet numera gäller för samtliga nordiska länder. Därmed uppkommer fråga om behovet av samarbetsformen samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal. Enligt utredningens bedömning innebär denna samarbetsform, såsom den definierats i nuvarande avtalsutkast, ingen utökning av samarbetet jämfört med Prümrådsbeslutet. Tvärtom torde nordisk samtjänstgöring i alla dess föreslagna former kunna genomföras som gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet. Utredningen förfogar formellt inte över frågan om det nordiska avtalsutkastet, vilken har sin grund i Nordiska Rådets verksamhet,

men konstaterar att det – mot bakgrund av Islands och Norges associering till Prömrådsbeslutet – knappast finns skäl att fullfölja projektet i dess nuvarande form. I syfte främst att ge ett så brett remissunderlag som möjligt, har utredningen dock valt att i sina överväganden och förslag utgå ifrån att det nordiska avtalsutkastet resulterar i ett framtida avtal med i huvudsak samma innehåll som i utkastet. Det betecknas i betänkandet därför genomgående som det nordiska samarbetsavtalet. Alternativet, nämligen att helt utmönstra avtalsutkastet från övervägandena, hade inte bara obehörigen föregripit ett beslut som inte är utredningens att fatta utan också begränsat den fortsatta beredningen av utredningens förslag i denna del.

4 Internationaliseringsprocessen

4.1 Inledning

Regeringen har i flera sammanhang pekat på betydelsen av internationaliseringen i olika avseenden och bedömt hur den bör påverka utformningen av den svenska lagstiftningen på ett antal områden. I utredningens direktiv konstateras att den ökade internationaliseringen och brottslighetens alltmer gränsöverskridande karaktär ställer nya krav på polisens organisation och arbetsmetoder. Ett väl fungerande internationellt polissamarbete framhålls som en viktig beståndsdel för att polisen ska uppfylla de krav som medborgarna har rätt att ställa på polisverksamheten i Sverige.

Den globala dimensionen påverkar människors livsförutsättningar på en rad olika områden. Möjligheten att förflytta sig, kommunicera och interagera utan geografiska hinder ställer stater och myndigheter inför nya utmaningar. Människors syn på förhållandet mellan stat och medborgare förändras. Medborgarna har förväntningar på att den stat de är medborgare i ska kunna bistå dem i olika hänseenden över nationsgränserna (se t.ex. 2005-års katastrofkommission i SOU 2005:104 och SOU 2008:23 som behandlar statens ansvar för att bistå svenskar vid kris- och katastrofsituationer utomlands).

Att människor lever alltmer transnationellt torde också ha inflytande på hur medborgarna ser på ett utvecklat internationellt polissamarbete. Medborgarna förväntar sig att polisen ska ha förmåga att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Som en allmän bakgrund till utredningens överväganden behandlas därför först den allmänna internationaliseringsprocessen på området mer översiktligt. Det ger också en möjlighet att redan från början sätta in Prüm- och Atlasrådsbesluten samt det nordiska samarbetsavtalet i sitt sammanhang. Rättsakterna och avtalet innebär inte att staternas nationella rätt ska harmoniseras och få en enhetlig utformning. I stället får de

uppfattas så att de möjliggör utökade mellanstatliga samarbetsformer genom att den nationella rätten inordnas i ett internationellt sammanhang. Det får stor betydelse för hur den nationella rätten bör utformas för att ge möjlighet till ett fördjupat internationellt polissamarbete.

4.2 Den allmänna internationaliseringen

Statssuveräniteten är grundläggande när internationaliseringen ska beskrivas. Utgångspunkten är att alla stater är självständiga och folkrättsligt jämställda andra stater samt har den högsta makten inom sitt territorium. Som en konsekvens av suveräniteten bestämmer t.ex. staterna normalt själva om sina utrikeskommunikationer. I princip är det därför bl.a. inte tillåtet för en myndighet att utan särskild överenskommelse söka kontakt med en myndighet i en annan stat.¹

Staternas suveränitet är inte opåverkad av internationaliseringen. Förändrade maktpositioner, som delvis hamnar utanför den egna staten, påverkar synen på suveräniteten. Detta gäller också förändringarna i nationalstaternas politik.² Internationaliseringen bidrar t.ex. till att gränsen mellan inrikespolitik och utrikespolitik samt mellan förvaltningspolitik och internationell politik blir mindre tydlig (SOU 1997:30 s. 16). Internationaliseringen har också hävdats medverka till att den offentliga rätten inte längre i samma utsträckning kan anses bunden till statens territorium. Förändringarna kan betraktas som en naturlig följd av internationaliseringsprocessen och bör inte förväxlas med de delar av politiken som alltid har varit internationell och reglerat internationella förhållanden.³

Som en effekt av uppluckrade statsgränser och en mer internationell politik sprids också konsekvenserna av bl.a. politiska beslut och rättsliga avgöranden snabbare inom och mellan stater. Internationaliseringen innebär i större utsträckning att såväl den egna staten som andra stater, regioner samt olika myndigheter kan beröras av samma fråga. Följden blir att gränsdragningen mellan nationella samhällen och den internationella omgivningen inte upprätthålls i samma utsträckning.⁴

¹ Vilhelm Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, s. 44.

² Se bl.a. Gunnar Persson, Gränslös straffrätt, Siepsrapport 2007:4, s. 14.

³ Kjell Goldman et al., Politikens internationalisering, s. 12 f.

⁴ Se bl.a. Jesper Grönvall och Annika Brändström, Tidningen Framsyn 2003.

En ytterligare effekt av internationaliseringen är att staternas möjligheter att reglera informationsflöden över territoriets gränser minskar. Samtidigt förstärks fortlöpande behovet av informationsutbyte mellan stater. Det ökade informationsutbytet gynnas naturligtvis av IT-utvecklingen, som i sig bidrar till internationalisering.⁵

De allt otydligare gränserna mellan nationell och internationell ekonomi, politik och förvaltning kan i ett statsvetenskapligt perspektiv i någon mån också sägas styra samarbetet mellan myndigheter. I statsvetenskapen ses numera stater som nationellt delvis fragmentiserade organisationer som är nära sammanbundna genom ömsesidiga avtal samt rättigheter och skyldigheter. I allt större utsträckning ses också enskilda tjänstemän fungera som förmedlare av nationella och internationella kontakter.⁶ Ett tydligt exempel är att direktkontakter över gränserna blir allt mer frekventa och ofta är en förutsättning för ett effektivt samarbete. Det är också på det sättet som det internationella åklagarsamarbetet och det internationella polissamarbetet har utvecklats. Åklagare inom EU kan numera ha direktkontakter med varandra och förutsättningarna för att kunna utbyta information i det polisiära samarbetet utvecklas kontinuerligt.⁷

4.3 Internationaliseringen påverkar formerna för samarbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten

Den ökande världshandeln och de öppnade gränserna har åtföljts av en mer eller mindre organiserad global och gränsöverskridande brottslighet.⁸

En av Europols viktigaste uppgifter är att inhämta information från medlemsstaterna och på grundval av den analysera och bedöma utvecklingen av den europeiska organiserade brottsligheten och dess regionala varianter (terrorism omfattas dock inte). Resultaten publiceras i en årlig rapport, *Organised Crime Threat Assessment (OCTA)*. Europol framhåller som en generell trend att den organiserade, och

⁵ Se vidare Christer Jönsson, *Nätverkens Europa*, SOU 1999:83, s. 213 f.

⁶ Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete*, s. 32 med vidare hänvisningar.

⁷ Se t.ex. förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen och Prümrådsbeslutet avseende utbyte av uppgifter om fordon, fingeravtryck och DNA-profiler.

⁸ Se bl.a. Ulväng, *Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?*, Svensk Juristtidning 2007, s. 2.

oftast gränsöverskridande, brottsligheten utvecklas och blir kraftfullare (Europol, OCTA 2008, s. 18). I den senaste rapporten har utbredningen av kriminella nätverk och deras verksamhet i olika länder belysts särskilt (Europol, OCTA 2009).

Av den internationella dimensionen följer bl.a. att de brottsbekämpande myndigheterna måste samarbeta över nationsgränserna för att kunna agera samlat mot den gränsöverskridande brottsligheten. Det ställer krav på att de nationella regleringarna inte motverkar sådant samarbete, utan i stället underlättar det. Den gränsöverskridande brottsligheten får därmed betydelse bl.a. för utformningen av den nationella straff- och straffprocessrätten. Det kan därför på goda grunder hävdas att den pågående internationaliseringen och den gränsöverskridande brottsligheten i sig leder till att nationella rättsordningar närmar sig varandra.⁹

4.4 Samarbetet inom EU för internationell brottsbekämpning

Mot slutet av 1980-talet hade EU utvecklats till ett område med en långt framskriden ekonomisk marknad och med en i princip obegränsad rörlighet över gränserna. Denna rörlighet, men också den tekniska utvecklingen, skapade förutsättningar för en gränsöverskridande kriminalitet som inte var möjlig att hantera enbart nationellt. Den gränsöverskridande brottslighet som tog form ställde nya krav på samarbete mellan EU:s medlemsstater. Genom Maastrichtfördragets antagande 1993 skapades ett mellanstatligt straffrättsligt samarbete under den s.k. tredje pelaren.¹⁰

I syfte att effektivisera det straff- och straffprocessrättsliga samarbetet infördes genom Amsterdamfördraget 1999 bl.a. nya beslutsformer i form av rambeslut, som var bindande för medlemsstaterna när det gällde det resultat som skulle uppnås men överlämnade åt de nationella myndigheterna att besluta om form och tillvägagångssätt (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197). Rambeslut förekom enbart i den förutvarande tredje pelaren. Beslutsformen innebar att medlemsstaterna inte överlät någon beslutanderätt till EU på detta område.

Samarbetet inom den tredje pelaren har präglats av principen om ömsesidigt erkännande. Principen innebär att varje stat – med vissa

⁹ Gunnar Persson, Gränslös straffrätt, Siepsrapport 2007:4, s. 15.

¹⁰ Se vidare Linda Gröning, EU, staten och rätten att straffa, s. 30 f.

undantag – utan krav på ytterligare formaliteter erkänner ett rättsligt avgörande från en annan stat och verkställer det i enlighet med de straffprocessuella reglerna i den egna rättsordningen.

Även om det gränsöverskridande samarbetet har utvecklats aktualiserar fortfarande ett stort antal olika nationella regleringar i den praktiska verksamheten. Denna omständighet påverkar möjligheterna att utföra arbetet effektivt och att nå resultat. Utvecklingen har därför varit intensiv och en mer gemensam europeisk brottsbekämpning på EU-nivå har kommit att stå alltmer i fokus. Sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 har målsättningen varit att utjämna skillnaderna mellan medlemsstaternas lagstiftning och att realisera principen om ömsesidigt erkännande så att en dom eller ett beslut som meddelats i en medlemsstat ska kunna verkställas i en annan medlemsstat.¹¹ Ett antal rambeslut har antagits för tillnärmning av den nationella straffprocessrätten.¹² Utvecklingen mot harmonisering och tillskapandet av gemensamma regler har påverkat även området för straffprocessuella tvångsmedel. Ett exempel på detta är frysning av tillgångar.¹³

Genom det reformfördrag som undertecknades i december 2007, Lissabonfördraget, förändras ordningen för samarbetet ytterligare och bl.a. beslutsprocessen påverkas.¹⁴ Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. En konsekvens av fördraget är att den tredje pelaren, dvs. straffrättsligt och polisiärt samarbete, integreras i det allmänna EU-samarbetet och att pelarstrukturen avskaffas. Närmast kan detta ses som en följd av att den Europeiska gemenskapen upphör och att unionen blir ett eget rättssubjekt. Detta innebär att den grundläggande mellanstatliga karaktären på samarbetet avtar.

Det *straffrättsliga samarbetet* påverkas inte av Lissabonfördraget i sådan omfattning att man därmed skulle kunna tala om en harmoniserad europeisk straffrätt. Samarbetet ska även fortsättningsvis bygga på principen om ömsesidigt erkännande. Beslut som fattas av en myndighet i en medlemsstat godtas i en annan (artikel 82 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 a i Lissabonfördraget). Genom direktiv kan mini-

¹¹ Se vidare Gröning, a.a., s. 47 ff.

¹² Se bl.a. rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff och rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande.

¹³ Se vidare Gunnel Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – några utvecklingslinjer, Svensk Juristtidning 2007 s. 50 f. och rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.

¹⁴ Lissabonfördraget den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

miniregler fastställas för att underlätta ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden samt för att möjliggöra polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Det får också utformas miniregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Detta gäller t.ex. terrorism och organiserad brottslighet (artikel 83 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 b i Lissabonfördraget).

En konsekvens av att pelarstrukturen avskaffas är alltså att EU:s beslutsbefogenheter ökar genom att den nationella vetorätten avskaffas. En annan effekt är att Europeiska unionens domstol, vilken tidigare benämndes EG-domstolen, i princip får generell behörighet (artiklarna 275 och 276 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklarna 240 a och b i Lissabonfördraget).

För att staterna ska garanteras visst nationellt självbestämmande i det straffrättsliga samarbetet ersätts enskilda medlemsstaters veto med en s.k. nödbroms. Detta innebär att en medlemsstat har möjlighet att hänskjuta en fråga till Europeiska rådet för diskussion och eventuellt beslut. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet avbryts då tillfälligt och avslutas om en överenskommelse inte kan nås. Om ingen enighet nås kan ett fördjupat samarbete upprättas av minst nio medlemsstater (artikel 82 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 a i Lissabonfördraget).

Det nationella självbestämmandet ska vidare tryggas bl.a. genom att subsidiaritetsprincipen följs. Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den delar befogenheten att lagstifta med medlemsstaterna ska vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten ett särskilt åliggande att bevaka att subsidiaritetsprincipen följs (artikel 5 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 3 b i Lissabonfördraget). Genom Lissabonfördraget upprättas också en rättslig grund för *polisiärt samarbete* vad gäller medlemsstaternas inre säkerhet (artikel 87 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 f i Lissabonfördraget).

Samarbetet kan förutom polisen innefatta tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott. Unionen får besluta om åtgärder beträffande informationsbehandling, stöd till utbildning, utbytesverksamhet och forskning samt gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av allvarliga former av organiserad brottslighet. Åtgärderna ska antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

När det gäller *operativt samarbete* anges en mera inskränkt bestämmelse som innebär att rådet med enhällighet får besluta om åtgärder efter att hört Europaparlamentet. Om enhällighet inte nås i rådet, kan minst nio medlemsstater begära att frågan överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande. Det särskilda förfarandet avbryts då tillfälligt och avslutas om en överenskommelse inte kan nås. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet, kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater. Det särskilda förfarandet ska inte tillämpas på akter som innebär en utveckling av Schengenregelverket.

Rådet ska, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet, fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de nationella myndigheterna får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat (artikel 89 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 h i Lissabonfördraget).

Ett förstärkt polissamarbete mellan medlemsstaterna ska vidare åstadkommas genom att ramen för Europol slås fast i fördraget (artikel 88 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 69 g i Lissabonfördraget).

I Stockholmsprogrammet¹⁵ har Europeiska rådet uttryckt att polis-samarbetet ska effektiviseras genom ett bättre utnyttjande av Europol. Som en konsekvens av att den gränsöverskridande brottsligheten blir mer global påpekas vikten av att det bedrivs ett effektivt arbete över gränserna. Vidare uttrycks i Stockholmsprogrammet en generell strävan att undvika parallella brottsutredningar och att utveckla samarbetet kring överföring av lagföring. I det sammanhanget framhålls betydelsen av gemensamma utredningsgrupper (*Joint Investigation Teams – JIT*) samt föreslås att ett nytt ramavtal för inrättandet av gemensamma utredningsgrupper tas fram. Betydelsen

¹⁵ Stockholmsprogrammet, som förhandlades fram under det svenska ordförandeskapet andra halvåret 2009, anger inriktningen för samarbetet kring rättsliga och inrikes frågor inom EU för perioden 2010–2014.

av att de brottsbekämpningsåtgärder som vidtas inom EU är förenliga och går i samma riktning för att värna den enskildes rättigheter, rättsstatsprincipen och internationella skyddsregler framhålls. Som en del i Stockholmsprogrammet ingår också en färdplan om förstärkta processuella rättigheter för misstänkta eller åtalade personer i straffrättsliga förfaranden. För att stärka det ömsesidiga förtroendet betonas vidare i programmet vikten av att intensifiera utbildningen för bl.a. poliser, tulltjänstemän och gränskontrolltjänstemän i EU-relaterade frågor gällande rätts- och brottsbekämpningskultur samt för att främja en gemensam strategi för en integrerad gränsförvaltning. I det arbetet är utvecklingen av nätverk som kan mötas inom ramen för befintliga strukturer, t.ex. Europol, Eurojust och Frontex, viktig. Enligt rådet bör även Europeiska Polisakademien (*Collège européen de police – CEPOL*) spela en central roll.

4.5 Sammanfattande bedömning

Det är enligt utredningens mening nödvändigt att beakta den allmänna internationaliseringen, eftersom den naturligt påverkar synen på och behovet av en utveckling av det internationella straffprocessrättsliga och polisiära samarbetet. En effektiv brottsbekämpning förutsätter ett gränsöverskridande samarbete som bygger på en tillämpning av gemensamma bestämmelser eller nationell reglering som ger förutsättningar för samarbete.

Sverige, liksom övriga EU-stater, kan i allt större utsträckning förväntas ingå i nya samarbeten som blir ett utflöde av EU:s ökade befogenheter på de straffrättsliga och polisiära områdena. En fortsatt utveckling av formerna för samarbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten kan innebära att gränsen mellan nationella samhällen och den internationella omgivningen inom EU minskar i betydelse eller får en annan innebörd. De möjligheter till ett fördjupat operativt internationellt polissamarbete som Lissabonfördraget allmänt, och Prümrådsbeslutet samt Atlasrådsbeslutet specifikt, banar väg för innebär ytterligare steg i den riktningen. Internationaliseringen blir därmed en av de viktigaste utgångspunkterna för utredningens fortsatta överväganden.

5 Andra länder

5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att ta tillvara erfarenheter av hur gränsöverskridande operativt polisiärt samarbete reglerats i andra länder. Det gäller särskilt erfarenheterna i de övriga nordiska länderna.

Samverkansformerna som tillämpas i olika länder bygger till stor del på bilaterala överenskommelser, men naturligtvis också på nationell rättslig reglering som följer av internationella åtaganden. Det gäller också för Sverige. Svensk polis har bilaterala samarbetsavtal med ett tiotal europeiska länder, däribland Frankrike, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovenien och Spanien (se bl.a. SÖ 2005:55–57). Flera av avtalen har kommit till för att öka det bilaterala samarbetet med ett visst land för att bekämpa terrorism, illegal narkotikahandel och grov organiserad brottslighet. Avtalen reglerar huvudsakligen möjligheten att bistå varandra med olika typer av kontroller och utbyte av information samt i vilken utsträckning uppgifter som utbyts omfattas av sekretess. I något fall inryms också spaning och identifiering av personer.

Mellan de nordiska länderna sker samarbetet i flera olika former och på flera olika platser. Som exempel kan nämnas att det finns ett operativt samarbete mellan polismyndigheter i områdena längs Europaväg 6. Samarbetet är ett informellt icke avtalsbaserat operativt samarbete i vilket polismyndigheterna i Köpenhamn, Skåne, Västra Götaland, Stockholm och Oslo deltar.

När det gäller eftersök av försvunna personer, som i Sverige är en uppgift för polisen, samt räddningstjänst och biståndsuppgifter inom gränsområdena kan vidare bl.a. nämnas, att det finns ett etablerat samarbete med stöd av en överenskommelse från den 20 januari 1989 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön (se

9 kap. 1 § lagen [2003:778] om skydd mot olyckor och prop. 1990/91:180 s. 33).

Av stor praktisk betydelse för det polisiära samarbetet mellan de nordiska länderna är det sedan 2002 gällande avtalet mellan de nordiska ländernas polismyndigheter om polisiärt samarbete. Detta avtalsinnehåll redovisas därför i avsnitt 5.2. Därefter följer en redogörelse för Danmarks, Finlands och Norges reglering av gränsöverskridande operativa samarbeten i relevanta delar (avsnitt 5.3–5.5).

Utöver Danmark, Finland och Norge behandlas också Nederländerna och Tyskland (avsnitt 5.6 och 5.7). Utredningen har valt att beskriva förhållandena i dessa länder, eftersom båda sedan tidigare omfattas av samarbetet enligt Prümkonventionen och har ett väl utbyggt gränsöverskridande samarbete. Vidare kan det, bl.a. på grund av den geografiska närheten till Sverige och likheter i arbetssätt, antas att de ingår bland de länder som främst är aktuella för samarbete.

Samtliga beskrivna länder ingår i det s.k. Schengensamarbetet (se avsnitt 2.2.2). Utöver de samarbetsformer som beskrivs nedan har staterna i sin nationella rätt infört regler för att uppfylla åtagandena enligt Schengensamarbetet. Såvitt gäller operativt polisiärt samarbete har varje stat bl.a. bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande motsvarande de som finns i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) (se avsnitt 2.2.2).

5.2 Avtalet mellan de nordiska ländernas polismyndigheter om polisiärt samarbete

I september 2002 ingick de nordiska ländernas polismyndigheter ett avtal om polisiärt samarbete (Norden 2002). Syftet med avtalet är att främja samarbetet och förenkla rutinerna mellan de nordiska ländernas polismyndigheter. Avtalet är ett komplement till internationella och bilaterala avtal samt överenskommelser och konventioner som innehåller bestämmelser om polisiärt samarbete. Det omfattar polisen i de nordiska länderna. Samarbetet enligt avtalet sker i överensstämmelse med nationell lagstiftning.

I avtalet regleras förfarandet vid framställningar om en åtgärd i ett annat nordiskt land. Särskilda regler finns beträffande framställningar om polisförhör i ett annat nordiskt land, förfrågningar gällande en persons identitet, framställningar om kriminalregisterutdrag

och delgivning av eller meddelande om stämningar och kallelser. Vidare reglerar avtalet förfarandet när böter ska krävas in, efterlysning i ett annat nordiskt land, utlämning, utbyte av information, gemensamma utredningsgrupper och deltagande i utvärderingar av större insatser och händelser.

Ett tilläggsavtal till det nordiska polissamarbetsavtalet ingicks 2004. Av tilläggsavtalet följer bl.a. att en nationell polismyndighet kan framställa en begäran till motsvarande polismyndighet i annat nordiskt land om lån av utrustning och materiel. Det gäller all slags utrustning med undantag för skjutvapen. Det land som lånar utrustningen är bl.a. ansvarigt för skador på utrustningen, skador på den som använder utrustningen, skador på tredje mans egendom samt personsador. Vid utlåning av utrustning som omfattas av försäkringsregler i respektive land, är det land som lånar materiel skyldigt att uppfylla de krav som ställs i respektive land i fråga om införsel och användning av den utlånade materielen. Avtalet reglerar också transitering.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om samarbete med nordiska polismyndigheter m.m. (RPSFS 2000:46, FAP 061-1). I huvudsak regleras polisförhör eller därmed jämförbar åtgärd i annat nordiskt land samt polisens möjligheter att få närvara eller biträda vid förhör i annat nordiskt land, parts- och vittnesförhör inför domstol i annat nordiskt land, lagföring i annat nordiskt land än där brottet begåtts, delgivning och utlämning för brott.

5.3 Danmark

5.3.1 Samarbetet i Öresundsregionen

Den svenska och danska regeringen ingick den 6 oktober 1999 ett avtal om polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Avtalet syftar till att komplettera Schengenkonventionen och stärka samarbetet i Öresundsregionen för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och trygga allmän ordning och säkerhet (se prop. 1999/2000:64, bilaga 1, s. 183). Till följd av avtalet finns beträffande danska polismäns befogenheter på svenskt territorium viss specialreglering i LIPS. En redogörelse för denna reglering finns i avsnitt 2.2.2. Danmark har infört en motsvarande reglering avseende svenska polismäns befogenheter på danskt territorium (lov nr 318 af 09/05/2000).

5.3.2 Prömrådsbeslutet

Den danska regleringen innebär att utländska tjänstemän som deltar i insatser på danskt territorium enligt artikel 17 eller 18 i Prömrådsbeslutet alltid ska stå under ledning av dansk polis och att tjänstemännen inte på egen hand får utöva polisiära befogenheter på danskt territorium. Regleringen innebär enligt uttalanden i danska lagförarbeten inte något avsteg från den danska grundlagen enligt vilken endast danska myndigheter och tjänstemän får utöva myndighet på danskt territorium.¹

Vad gäller rätten att bära vapen avviker den danska regleringen från huvudregeln i artikel 19.1 i Prömrådsbeslutet enligt vilken utländska tjänstemän ska få inneha tjänstevapen, ammunition och nödvändig utrustning i enlighet med den utsändande statens nationella lagstiftning. Danmark har sålunda avgett en förklaring som innebär att utländska tjänstemän som deltar i insatser enligt artikel 17 eller 18 i Prömrådsbeslutet inte får inneha skjutvapen, ammunition och viss annan utrustning, såvida inte justitieministern eller den som justitieministern bemyndigat godkänt detta (2 § lov nr 704 af 22/06/2009).

Utländska tjänstemän som deltar i insatser på danskt territorium jämföras i straffrättsligt hänseende med danska tjänstemän (5 § första stycket lov nr 479 af 17/06/2008). Detta gäller såväl i fråga om brott som tjänstemännen själva begår som brott som begås mot dem. Regleringen överensstämmer med den som gäller för Schengensamarbetet och samarbetet i Öresundsregionen (lov nr 418 af 10/6/1997 och § 5 i lov nr 318 af 09/05/2000).

I fråga om skadestånd innebär dansk lag att justitiedepartementet ska betala ersättning för skada som en utländsk tjänsteman orsakar under ett uppdrag på danskt territorium (5 § tredje och fjärde stycket lov nr 479 af 17/06/2008). Regleringen överensstämmer med den som gäller för Schengensamarbetet och samarbetet i Öresundsregionen (3 § andra stycket lov nr 418 af 10. juni 1997 och § 6 lov nr 318 af 09/05/2000).

Klagomål rörande utländska tjänstemäns agerande i Danmark handläggs enligt bestämmelserna som gäller för dansk polis (5 § andra stycket lov nr 479 af 17/06/2008). Om det finns förutsättningar att inleda ett disciplinärende ska handläggningen av ärendet dock överlämnas till behörig myndighet i tjänstemannens hemland (jfr artikel 23 i Prömrådsbeslutet).

¹ Propositionen om genomförande av Prömrådsbeslutet, LFF2007-2008.2.77.

Hitills har dansk polis använt sig av möjligheterna att samverka operativt med utländsk polis enligt Prömrådsbeslutet i begränsad omfattning. Sådan samverkan har skett bl.a. i samband med FN:s femtonde klimatoppmöte, COP15, som hölls i Köpenhamn i december 2009. Vid det tillfället begärde och erhöll dansk polis bistånd enligt Prömrådsbeslutet i form av insatsfordon från tysk polis.

5.3.3 Atlasrådsbeslutet

Atlasrådsbeslutet har i huvudsak inte bedömts föranleda några ändringar i dansk lag, eftersom rådsbeslutet endast ger de yttre ramarna för ett frivilligt samarbete mellan medlemsstaternas särskilda insatsenheter. De i avsnitt 5.3.2 beskrivna bestämmelserna om befogenheter, utrustning, straffansvar, skadestånd och handläggning av klagomål som gäller vid insatser enligt Prömrådsbeslutet gäller också vid insatser enligt Atlasrådsbeslutet.

Danmark deltar, genom *Politiets Aktionsstyrke (AKS)*, i det s.k. Atlassarbetet (se avsnitt 3.3.1 och 8.5.3). Liksom Nationella insatsstyrkan ingår AKS i en undergrupp som arbetar med marina insatser, *Atlas Naval Working Group*.

5.4 Finland

5.4.1 Samarbetet i Norrbotten

Mellan Polismyndigheten i Norrbotten och finsk polis förekommer ett omfattande samarbete. Sedan 1999 finns samverkansöverenskommelser mellan finska polisen i Lapplands län, centralkriminalpolisen i Rovaniemi och länskriminalpolisen i Norrbotten avseende gränsöverskridande verksamhet av ordnings- och utredningsverksamhet (skrivelse Polismyndigheten i Norrbotten, Dnr AA 069-1732/03). Överenskommelserna har bl.a. legat till grund för gemensamma trafikkontroller, skoterövervakning, underrättelseverksamhet, spaning och tillslag vid brott. Vidare har gränsöverskridande förföljande reglerats i detalj mellan Polismyndigheten i Norrbotten och motsvarande myndighet i finska Lappland.

Sedan 2004 finns en sambandsman från finsk polis placerad i Luleå som ansvarar för kontakter mot finska myndigheter.

Nordiskt samarbete bedrivs också i andra former. Som exempel kan nämnas "Operation Gränsland". Efter samarbete mellan polis

från de fyra nordligaste länen, Rikskriminalpolisen, Skatteverket, svensk och finsk tull samt finsk polis gjordes i en gemensam aktion i februari 2008 ett stort tillslag mot organiserad dieselmuggling från Finland till Norrbotten. Insatsen var en följd av en underrättelse-rapport om olovlig införsel av röd brännolja från Finland till Sverige. Operativa rådet² beslutade om särskilda medel för insatsen och ärendet blev ett prioriterat nationellt ärende. Avtal om en gemensam utredningsgrupp ingicks mellan Sverige och Finland. Avtalsparter var, från svensk sida, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Norrbotten och, från finsk sida, Norra tulldistriktet i Finland och Centralkriminalpolisens Norra avdelning Uleåborg.

5.4.2 Prümrådsbeslutet

Som anges i avsnitt 3.2.1 ingick vissa av EU:s medlemsstater i maj 2005 den s.k. Prümkonventionen, vars innehåll sedermera delvis fördes in i Prümrådsbeslutet. Finland tillträdde konventionen i mars 2007. I samband därmed genomfördes ett antal författningsändringar för att uppfylla förpliktelserna i konventionen. Enligt dessa bestämmelser ska en utländsk tjänsteman som deltar i en gemensam insats i Finland alltid stå under ledning av finsk polis. Den utländska tjänstemannen får endast utöva sådana polisiära befogenheter som en finsk polisman beslutar om. Den utländska tjänstemannen får alltså inte på egen hand utöva några polisiära befogenheter. Tvångsmedel får användas endast under finsk polisens uppsikt och efter dennes godkännande (3 § första stycket lagen 277/2007). Regleringen är enligt uttalanden från Grundlagsutskottet förenlig med bestämmelserna om statssuveränitet i den finska grundlagen enligt vilka endast finska myndigheter och tjänstemän får utöva myndighet på finskt territorium.³

En utländsk tjänsteman som deltar i en gemensam insats i Finland har rätt att inneha skjutvapen och andra hjälpmedel vid våldsanvändning om den finske polis som för befälet beviljar detta. Skjutvapen och andra sådana hjälpmedel får användas endast i nödvärn, såvida inte den finske polisman som för befälet bestämmer annat (3 § andra stycket lagen 277/2007). Finland har inte lämnat någon

² Operativa rådet är ett myndighetsgemensamt organ som bildades 2009 för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Rådet består av representanter från Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, polisen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

³ GrUU 56/2006 rd s. 2 f.

förklaring som innebär förbud mot att medföra vissa vapen eller viss annan utrustning. För att utländska tjänstemän ska ha rätt att föra med sig och inneha skjutvapen när de deltar i en gemensam insats är de undantagna från skjutvapenlagens tillämpningsområde (17 § skjutvapenlagen 1/1998). Därutöver har bl.a. bestämmelserna om polismäns straffrättsliga ställning ändrats så att utländska tjänstemän likställs med finska polismän vad gäller straffrätligt ansvar och skydd (se 16 kap. 20 § och 40 kap. 12 § strafflagen 39/1889). Detsamma gäller ansvar för skador som vållats av utländska tjänstemän (25 b § lag om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden 4/1994).

5.4.3 Atlasrådsbeslutet

Den finska polisens särskilda insatsgrupp *Karhu* deltar i Atlassamarbetet (se avsnitt 3.3.1 och 8.5.3). Atlasrådsbeslutet har dock inte genomförts i finsk rätt. Frågan bereds för närvarande i det finska regeringskansliet. Ett eventuellt genomförande av rådsbeslutet kommer att ske tidigast under riksdagens nästa mandatperiod 2011–2015.

5.5 Norge

5.5.1 Samarbetet i områden som angränsar till Sverige

Sedan flera år pågår ett samarbete bl.a. mellan polismyndigheten i Jämtlands län och norsk polis. Samarbetet inriktas på gemensamt planerade insatser och sker i huvudsak vid tre årliga evenemang. Det förekommer emellertid också ett samarbete i mer akuta situationer efter kontakter mellan svenskt vakthavande befäl och motsvarande tjänsteman i Norge. Samarbetena är inte skriftligt reglerade för svenskt vidkommande, men upplevs fungera mycket väl.

I följande situationer samarbetar länderna mer rutinmässigt, på så sätt att polistjänstemän tillåts verka på den andra statens territorium.

1. Under skärtorsdagen i Åre, en särskild festdag som lockar många svenskar och norrmän, arbetar en norsk och en svensk polisman tillsammans under svenskt befäl. Den norska polismannen bär norsk polisuniform och är inte beväpnad. Polismannen har inte befogenhet att genomföra några ingripanden. Syftet med sam-

- arbetet är att detta ska ha en lugnande effekt och motverka ordningsstörningar. Vinsterna med samarbetet är bl.a. att norsk polis har personkännedom om flera av de norrmän som deltar i festligheterna och kan utnyttja sina språkkunskaper i kontakten med sina landsmän.
2. Löptävlingen Sankt Olofslppet som genomförs i flera dagstapper och sträcker sig mellan Östersund och Trondheim. Svensk och norsk polis samarbetar med trafikövervakning. Svenska polismän är inte beväpnade på norskt territorium.
 3. Skoterövervakning i fjällområdena. I övervakningen rör sig svensk och norsk polis på båda sidor gränsen utan att utverka särskilt tillstånd.

Det förekommer också ett väl utvecklat samarbete mellan svensk och norsk polis beträffande fjällräddning, bl.a. genomförs gränsöverskridande samövningar. Vidare har ett kommunikationssystem utvecklats som fungerar väl på båda sidor av gränsen.

Även polismyndigheten i Värmlands län samarbetar med norsk polis (Hedmark polisdistrikt). För närvarande pågår diskussioner om behovet av att utveckla och formalisera samarbetet, t.ex. så att detta kan omfatta ett mer dagligt samarbete vid de shoppingcentra som vuxit fram nära norska gränsen.

Till följd av förslaget om samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal pågår i det norska justitiedepartementet förberedelser för att kunna inleda ett operativt samarbete med andra nordiska stater. För att utländska polismän ska kunna delta i operativa insatser i Norge krävs ändringar i den norska polislagen. Mycket uppges tala för att det kommer att införas en ”minimireglering” och att lagförslagen utformas så, att de medger att utländska polismän ska få verka på norskt territorium endast i vissa särskilt angivna situationer.

5.5.2 Prömrådsbeslutet

I juli 2010 ingick EU, Island och Norge ett associeringsavtal som innebär att vissa av bestämmelserna i Prömrådsbeslutet ska tillämpas i de bilaterala förbindelserna mellan Island och Norge och EU:s medlemsstater. Detta gäller, med något undantag, både de obligatoriska och de frivilliga delarna av Prömrådsbeslutet, bl.a. bestämmelserna om gemensamma insatser och bistånd vid särskilda hän-

delser enligt artikel 17 och 18 och tillhörande bestämmelser om tjänstevapen, skadeståndsansvar, straffrättsligt ansvar och tjänsteförhållanden i artikel 19–23.

Genomförandet av Prümrådsbeslutet bereds för närvarande i det norska regeringskansliet.

5.5.3 Atlasrådsbeslutet

Norge deltar, genom polisens särskilda insatsgrupp *Beredskapstroppen*, i Atlassamarbetet (se avsnitt 3.3.1 och 8.5.3) men har inte träffat något associeringsavtal med EU gällande Atlasrådsbeslutet. Någon lagstiftning som möjliggör operativ samverkan mellan olika staters särskilda insatsgrupper på norskt territorium är, enligt uppgift från det norska justitiedepartementet, för närvarande inte aktuell.

5.6 Nederländerna

Nederländerna tillhör de ursprungliga signatärstater som 2005 ingick den s.k. Prümkonventionen, vars reglering sedermera delvis kom att införas i Prümrådsbeslutet (se avsnitt 3.2.1). Nederländerna har därför en större erfarenhet av denna typ av samverkan än t.ex. de nordiska länderna. Samarbetet med grannländerna Belgien och Tyskland liksom med Luxemburg bygger dock i huvudsak på bilaterala avtal.

Benelux-länderna (Belgien, Nederländerna och Luxemburg) har en lång tradition av polisärt samarbete. Redan 1962 undertecknades den första överenskommelsen om sådant samarbete. Därefter har samarbetet utvecklats. År 2004 undertecknade länderna en konvention om gränsöverskridande polisiärt samarbete. Konventionen har ett större tillämpningsområde än Prümkonventionen och Prümrådsbeslutet. Med stöd av konventionen om gränsöverskridande samarbete sker ett omfattande operativt samarbete mellan Nederländerna och Belgien i form av fortlöpande gemensam patrullering i gränsområdena mellan de båda länderna. Den gemensamma patrullering som sker i staden Baarle, som består av både nederländskt (Baarle-Nassau) och belgiskt territorium (Baarle-Hertog), bygger därutöver på ett bilateralt avtal från februari 2002. Exempel på andra samarbetsformer som kan genomföras med stöd av 2004 års konvention är gränsöverskridande ingripanden i brådskande fall, gemen-

samma sambandsmän, långtgående möjligheter till gränsöverskridande övervakning och förföljande, gränsöverskridande personskyddsinsatser, gemensamma polisstationer (finns bl.a. i Heerlen i Nederländerna), nära samarbete rörande träning, utbildning och utbyte av tjänstemän samt gemensam anskaffning av utrustning. Tillsammans med Frankrike har Benelux-länderna också upprättat ett operativt samarbete för att bekämpa narkotikabrottslighet benämnt ”joint hit team”. Frankrikes deltagande i samarbetet bygger på Prümkonventionen.

År 2005 undertecknade Nederländerna och Tyskland ett bilateralt avtal som innehåller bestämmelser om bl.a. gemensam utbildning och gemensamma övningar, säkrande av bevisning i brådska situationer, överföring av DNA-uppgifter och andra identifikationsuppgifter, gränsöverskridande övervakning och förföljande samt kontrollerade leveranser. Avtalet innehåller också bestämmelser om gemensamma insatser och bistånd vid särskilda händelser som motsvarar artiklarna 17 och 18 i Prümrådsbeslutet.

Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Nederländerna enligt Prümrådsbeslutet står under befäl av nederländsk polis och har inga självständiga polisiära befogenheter. De får bära sin nationella uniform samt tjänstevapen och övrig personlig utrustning. Tjänstevapnet får användas endast i nödvärn för skydd av person, såvida inte den nederländske polisman som för befälet bestämmer annat. Nederländerna har inte förbjudit användning av vissa vapen eller annan utrustning. I straffrättsligt hänseende är utländska tjänstemän likställda nederländska tjänstemän såväl avseende brott som begås mot dem som brott de begår i tjänsten.

Den nederländska polisens särskilda insatsgrupp *Dienst Speciale Interventies (DSI)* deltar i Atlassamarbetet (se avsnitt 3.3.1 och 8.5.3).

5.7 Tyskland

Liksom Nederländerna är Tyskland en av Prümkonventionens ursprungliga signatärstater. Härutöver har Tyskland tecknat bilaterala avtal om gränsöverskridande polissamarbete med samtliga angränsande stater, dvs. Belgien, Danmark, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Schweiz, Tjeckien och Österrike. Avtalen med Nederländerna och Österrike är de mest långtgående. Avtalen innehåller bestämmelser om bl.a. gemensam utbildning och gemensamma övningar, säkrande av bevisning i brådska situationer, överföring

av DNA-uppgifter och andra identifikationsuppgifter, gränsöverskridande övervakning och förföljande samt kontrollerade leveranser. Avtalet innehåller också bestämmelser om gemensamma insatser och bistånd vid särskilda händelser som motsvarar artiklarna 17 och 18 i Prümrådsbeslutet.

Utländska tjänstemän som verkar i Tyskland står under befäl av tysk polis och har inga självständiga polisiära befogenheter. De får bära sitt eget lands uniform samt tjänstevapen och övrig personlig utrustning. Tjänstevapnet får användas endast i nödvärn för skydd av person, såvida inte den tjänsteman som för befälet bestämmer annat. En utländsk tjänsteman får medföra och använda samma typer av vapen, ammunition och andra tvångsmedel som används av tysk polis. I handboken med praktisk handledning för polisiär samverkan (se avsnitt 3.2.3), finns en förteckning över vapen, ammunition och annan utrustning som är godkänd i Tyskland. I straffrättsligt hänseende är utländska tjänstemän likställda tjänstemännen i Tyskland såväl avseende brott som begås mot dem som brott de begår i tjänsten.

Tyskland deltar, genom *Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9)*, i Atlas-samarbetet (se avsnitt 3.3.1 och 8.5.3). Liksom Nationella insatsstyrkan ingår GSG 9 i en undergrupp som arbetar med marina insatser, Atlas Naval Working Group. Tyskland var värd för den internationella samövningen ”Baltic Sea Storm” som hölls 2010.

6 Behovet av ett fördjupat operativt samarbete med utländska brottsbekämpande myndigheter

6.1 Utredningens uppdrag

6.1.1 Direktiven

Utredningens uppgift enligt direktiven är, som framgått, att kartlägga i första hand polisens behov av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter med insatser i Sverige som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda. Direktiven ger därutöver en möjlighet att överväga i vilken utsträckning andra brottsbekämpande myndigheter har behov av stöd.

Svensk polis medverkan i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser omfattas inte av utredningens uppdrag. Också det gränsöverskridande samarbetet kring räddningstjänst faller utanför uppdraget.

6.1.2 Några ytterligare förutsättningar

Utredningens genomgång av de brottsbekämpande myndigheternas behov av stöd från motsvarande utländska myndigheter utgår från att den brottsbekämpande verksamheten i Sverige är anpassad för att klara de uppgifter som respektive myndighet har. I utredningens direktiv pekas också på att utgångspunkten är att polisorganisationen i Sverige ska vara dimensionerad, utrustad och tränad för att i alla delar av landet på egen hand klara av alla de uppgifter som polisen ansvarar för. Det kan således förutsättas att svensk polis i dag under normala förhållanden har förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, t.ex. att övervaka olika evenemang eller att bedriva allmän trafikövervakning, samt att kunna ge service åt

allmänheten. Detta gäller självfallet också den nationella förmågan att förebygga, förhindra, utreda och beivra vanligt förekommande brottslighet (t.ex. stölder, våldsbrott, trafikbrott och annan s.k. vardagsbrottslighet). På samma sätt förväntas svensk polis normalt ha förmåga att på egen hand hantera sådana större händelser som kräver mer resurser och annan organisation än vardagsverksamheten, s.k. "särskilda händelser"¹. Motsvarande resonemang gäller naturligtvis också för övriga myndigheter som har uppgifter i brottsbekämpningen.

Utredningens genomgång av polisens behov av stöd från utländska myndigheter bör också utgå från att polisen kan använda beredskapspolisen och få stöd från Försvarmakten i enlighet med gällande bestämmelser.

Rikspolisstyrelsen (RPS) kan kalla in kontrakterade *beredskapspoliser* som genomgått en grundutbildning på 33 dagar som en nationell förstärkningsresurs till polismyndigheterna (8 § förordningen [2008:1097] om beredskapspolisen, se även 10 b § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Möjligheterna att få stöd av beredskapspolisen i den ordningshållande och brottsbekämpande verksamheten är begränsade eftersom beredskapspolisens grundläggande uppgift är att delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd eller räddningstjänst. Tanken är att beredskapspolisen ska utföra bevakningsuppgifter, övervaka tillträdeskydd och ombesörja transporter (4 § förordningen om beredskapspolisen). Avsikten är att de ska kunna kallas in till polismyndigheterna under höjd beredskap eller när regeringen har beslutat om tjänstgöring enligt 4 kap. 8 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Beredskapspoliser som har ingått avtal med RPS om tjänstgöring (den s.k. särskilda beredskapspolisen) får också kallas in till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar (2 § förordningen om beredskapspolisen). Användning av beredskapspolisen har sedan 2005 aktualiserats vid situationer som inneburit en ökad risk för störningar i samhällsviktig verksamhet på grund av extremt väder eller i situationer när det har funnits risk för spridning av farliga ämnen. En sådan situation var

¹ Med särskild händelse förstås en befarad eller i förväg känd eller inträffad händelse, som innefattar eller kan förväntas innefatta brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det kan också vara fråga om ett visst evenemang. En ytterligare förutsättning är att händelsen eller evenemanget är eller förväntas bli så omfattande eller av så allvarlig natur att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning (5 § RPSFS 2006:14, FAP 201-1).

fågelinfluensan 2006–2008 och en annan översvämningarna i västra Sverige 2006–2007. Regeringen har bifallit samtliga RPS framställningar om att få använda beredskapspolisen. Endast vid ett tillfälle, under stormen Gudrun 2005, har polisen ansett att det funnits ett behov av att använda sig av regeringens medgivande för att kalla in beredskapspolisen för tjänstgöring.²

Enligt lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ges RPS möjlighet att i vissa fall begära stöd från Försvarsmakten av den art som krävs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda (1 §). Begränsningen till terroristbrott innebär att det inte är möjligt att begära hjälp från Försvarsmakten för åtgärder som syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i allmänhet, såsom t.ex. ingripanden vid demonstrationer eller upplopp. En ytterligare förutsättning för stöd är att det ska omfatta särskilda resurser som polisen inte har tillgång till (1 § andra stycket 2). Enligt förarbetena avses i första hand luft- och sjöstridskrafter samt vapensystem i övrigt som polisen inte förfogar över utan är unika för Försvarsmakten (prop. 2005/06:111 s. 44). Det ska alltså inte röra sig om stöd vid resursbrist i största allmänhet hos polisen, och Försvarsmaktens personal kan inte utnyttjas som en extra personalresurs. I vissa mycket speciella situationer får dock polisen begära stöd från Försvarsmakten, trots att polisorganisationen i och för sig rymmer resurser av det aktuella slaget. Så är fallet om det är fråga om en speciell typ av resurser, som polisen har viss begränsad tillgång till men som i en extraordinär situation inte räcker till. Om det exempelvis inträffar flera samtidiga terroristattacker på olika håll i landet och polisens nationella insatsstyrka redan har tagits i anspråk, ska polisen kunna begära stöd från Försvarsmakten såvida insatser från den lokala polismyndigheten inte anses tillräckliga. Det är RPS som ska bedöma om polisen saknar tillgång till resurser av sådant särskilt slag som ingripandet kräver (a. prop. s. 45). En begäran om stöd förutsätter som huvudregel regeringens medgivande (1 § andra stycket 3). Försvarsmaktens skyldigheter omfattar att lämna stöd om den har resurser som är lämpliga (2 §). Den bedömningen ansvarar Försvarsmakten själv för (a. prop. s. 46). Personal från Försvarsmakten som har viss tjänsteställning och vissa kvalifikationer i övrigt och som

² Krisberedskapsmyndigheten 2008-05-16, Utvärdering av beredskapspolisen, Dnr 1303/2007.

deltar i en stödsinsats har befogenhet att ingripa med tvång eller våld i enlighet med polislagens regler för att utföra stöduppdraget eller för sitt eget skydd (5 §).

Stöd från Försvarmakten kan också i begränsad utsträckning begäras i civil verksamhet med i första hand transporter av sjuka eller skadade personer och med utlån av materiel (se förordningen [2002:375] om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet). I förordningen anges uttryckligen att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda (7 §), och inte heller för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att den kan komma att skadas (10 §).

6.2 Utgångspunkter för kartläggningen

Statens åtaganden gentemot medborgarna genomförs som regel av svenska myndigheter. I 10 kap. regeringsformen öppnas dock en möjlighet för riksdagen och i vissa fall regeringen att ingå internationella överenskommelser som innebär att förvaltningsuppgifter överläts till en annan stat.

Brottsbekämpningen är en central del av den svenska statens offentliga åtaganden och kan sägas utgöra en av statens kärnuppgifter. De brottsbekämpande myndigheterna svarar för verksamhet där tjänstemännen har rätt att besluta om ingripande åtgärder gentemot enskilda. Verksamheterna och förutsättningarna för olika tvångsmedelsbeslut m.m. är också noggrant reglerade för att värna rätts säkerheten och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Det operativa samarbetet inom Schengenområdet med möjligheter till gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande har ansetts så angeläget, att polisiära förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning i viss omfattning kan överlätas till en annan Schengenstat (se lagen [2000:343] om internationellt polisiärt samarbete).

Utredningens kartläggning av de brottsbekämpande myndigheternas behov av stöd från motsvarande utländska myndigheter ska göras med utgångspunkt i Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Rådsbesluten och avtalet öppnar för ett fördjupat operativt samarbete främst mellan polismyndigheter inom EU och i Norden. I stora drag innebär de att det operativa polissamarbetet under vissa förutsättningar ska kunna genomföras

genom ett nära och praktiskt samarbete mellan poliser från olika länder.

De brottsbekämpande myndigheterna i Sverige har ett väl utvecklat samarbete och bra rutiner för att samverka operativt i de typer av situationer som beskrivs i rådsbesluten och i det nordiska samarbetsavtalet. I vissa särskilt angivna situationer är också beredskapspolisen och Försvarsmakten viktiga resurser i polisens arbete. Utredningen utgår därför från att kartläggningen av de brottsbekämpande myndigheternas behov ska identifiera situationer där främst polisens uppgifter inte kan eller bör lösas endast med nationella resurser. Också de övriga brottsbekämpande myndigheternas behov bör beskrivas med utgångspunkt i det fördjupade samarbete som rådsbesluten och avtalet öppnar för.

Utredningens direktiv anger att det är behovet av insatser som kan innebära myndighetsutövning mot enskilda som ska kartläggas. Rådsbesluten och avtalet omfattar just sådana polisiära insatser som typiskt sett innebär myndighetsutövning mot enskilda. Frågan om myndighetsutövning är dock så komplex att den bör behandlas mer utförligt när utredningen kommer in på bedömningen av vilka uppgifter som bör kunna överlåtas till tjänstemän från ett annat land. I behovsanalysen tar utredningen därför inte ställning till frågan om ett fördjupat operativt samarbete i varje enskilt fall skulle innebära att tjänstemän från annan stat utövar myndighet i Sverige.

När behovet av stöd från brottsbekämpande myndigheter i andra länder kartläggs bör det enligt utredningen göras utifrån det grundläggande synsättet att polisverksamheten är en av statens kärnuppgifter. Behovet av en ny reglering bör således grunda sig på ett klart och tydligt behov hos de brottsbekämpande myndigheterna att fördjupa det internationella samarbetet på de sätt som rådsbesluten och avtalet öppnar för.

6.3 Polisens generella behov

6.3.1 Några utgångspunkter

Kartläggningen i det följande begränsas till de behov av stöd som den svenska polisen med utgångspunkt i sitt uppdrag själv identifierat. I avsikt att få en bättre överblick av den operativa verksamheten redovisar utredningen vilka behov av stöd som kan finnas.

Redovisningen bygger på tänkta händelseförlopp, vilka tagits fram av polisiär expertis.

6.3.2 Händelseförlopp

Scenario 1

Ett av de större och väl etablerade MC-gängen i Sverige ska fira ett jubileum och har bjudit in medlemmar med samma gängtillhörighet i andra länder till en träff. Flera av personerna som förväntas närvara vid träffen är grovt kriminellt belastade. Händelsen kan vara känd i förväg eller hastigt uppkommen.

Den grundläggande uppgiften för polisen är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Planeringen utgår från hur tjänstemännen ska agera i ett stort antal omfallsscenarioer, vilka bygger på tidigare erfarenheter och underrättelser.

Gränskontrollen kan behöva förstärkas för att ge möjlighet att avvisa personer som kan förväntas begå brott i landet. Både vid ankomst och avfärd skaffar sig polisen kännedom om antalet deltagare och vilka färdvägar som används. Om det uppstår oroligheter och brott begås räknar svensk polis med att kunna hantera det. I gränskontrollen kan även tjänstemän från Kustbevakningen eller Tullverket delta. Om ett större tillslag skulle bli aktuellt, t.ex. med anledning av misstänkt narkotika- eller vapenbrott, involveras Nationella insatsstyrkan eller någon av piketenheterna. I dessa situationer finns det normalt inget behov av stöd från annan stat.

Polisens behov av stöd från polis i andra länder gäller identifiering av kriminella personer från andra länder. I den situation som beskrivs i scenariot kan det också vara naturligt att den utländska polisen tar kontakt med sina landsmän, t.ex. för att få ytterligare uppgifter av värde för brottsbekämpning eller brottsprevention.

Scenario 2

En större internationell fotbollsmatch samlar tiotusentals svenska och utländska supportrar på en svensk arena.

Polisens arbete i samband med en fotbollsmatch delas in i insatser före, under och efter matchen. Före matchen finns risk för våld mellan rivaliserande grupper som kräver särskild bevakning. Ibland planeras supporterlagsmål på annan förutbestämd plats. Detta kräver

övervakning och i vissa fall ingripanden med stöd av polislagen. Det kan bli aktuellt att med våld avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller att gripa den som begått brott. Polisen behöver också bevaka att alla åskådare kommer till arenan på ett säkert sätt. Olika grupper kan behöva skiljas från varandra. I anslutning till arenan ska de som har tillträdesförbud identifieras och avvisas. Under matchen ska svensk polis, i samverkan med arrangören, upprätthålla allmän ordning och säkerhet, avvärja läktarvåld och andra oroligheter och gripa dem som begår brott. Efter matchen ska olika grupperingar hållas isär när de lämnar arenan.

Polisens behov av stöd från polis i andra länder kan beskrivas enligt följande. Polisen behöver utbyta information med andra länder. Inom ramen för det särskilda nätverk för polissamarbete i fotbollsfrågor som finns inom EU utbyter Rikskriminalpolisen redan i dag information med berörda stater inför en match. Dessutom bjuds poliser in för att biträda den svenska polisen med bl.a. identifieringar. Liksom i scenario 1 kan polisen behöva stöd på platsen med att tjänstemän från andra länder rör sig runt i området och identifierar kända kriminella från det egna landet samt tar kontakt med sina landsmän för att lämna och inhämta information. Polisen ser också ett mervärde i närvaron av utländska tjänstemän som allmänt sett förmodas ha en lugnande effekt på sina landsmän.

Scenario 3

Ett större evenemang i x-stad drar till sig utomparlamentariska grupper på både vänster- och högerkanten från Sverige och övriga Europa. I samband med evenemanget uppstår våldsamma upplopp som pågår under lång tid. Ordning och säkerhet kan inte upprätthållas. Brott begås. För att återställa ordning och säkerhet behöver polisen ingripa med våld och tvång, t.ex. gripa misstänkta gärningsmän samt avvisa, avlägsna och omhändertaga deltagare eller åskådare. Dessutom behöver polisen vidta primärutredningsåtgärder och inleda förundersökning. Svensk polis har använt alla tillgängliga förstärkningsresurser, inklusive utrustning.

Polisens behov av stöd från polis i andra länder kan beskrivas enligt följande. Utländska polismän som har utbildning i och kunskap om den taktiska modell som svensk polis använder behövs för att bistå den svenska polisen med att återställa ordningen. Polismännen från andra länder behöver kunna ingripa samt utöva tvång och våld

med stöd av polislagen på samma sätt som svensk polis. Det innebär att utländska polismän behöver ha tillgång till sin personliga utrustning och beväpning.

Svensk polis kan också behöva stöd med fordon och annan utrustning. Viss sådan utrustning måste hanteras av särskilt utbildade tjänstemän från staten i fråga eller, om utrustningen ska hanteras av svensk polis, motsvara svenska utrustnings- och utbildningskrav.

Scenario 4

Svensk polis har fått tillgång till relativt precisa och trovärdiga uppgifter om att ett samordnat terroristangrepp kommer att utföras inom kort på flera olika platser i Sverige. Enligt uppgifterna kommer angreppen bestå i att samordnade självmordsbombare utlöser explosioner och i att ett antal bomber ska utlösas på allmänna platser och allmänna kommunikationer. Det finns vidare indikationer på att ett antal personer kommer att tas som gisslan.

Den särskilda händelsen innebär att Säkerhetspolisen leder arbetet, där olika delar av svensk polis deltar. Förberedelsetiden är mycket kort. Den pågående underrättelseinhämtningen mellan Sverige och andra stater är grundläggande. Ledning, samordning, kontroll och anpassade metoder ingår också som centrala moment i arbetet.

Svensk polis behöver vidta en rad olika åtgärder bl.a. för att spåra och identifiera självmordsbombarna samt desarmera bomberna. Arbetet inbegriper såväl informations- och underrättelseinhämtning som operativt polisiärt arbete.

Polisens behov av stöd från polis i andra länder gäller både insatskapacitet och stöd för att öka uthålligheten. Stödet kan bl.a. avse underrättelsekompetens, insatsstyrkor, bombhundar med förare, specialiserade kriminaltekniker och tjänstemän med andra särskilda kompetenser.

Scenario 5

Ett kryssningsfartyg med 1 500 passagerare bordas på svenskt sjöterritorium i Östersjön. Besättning och passagerare tas som gisslan.

Polisens uppgift är att avvärja det brottsliga angreppet och återställa ordningen på fartyget. Kustbevakningen bistår polisen med ledningsplattform till sjöss och transporter. Olika kompetenser kan behövas, bl.a. förhandlare och insatskapacitet.

Polisens behov av stöd från polis i andra länder gäller både uppgifter som faller på Nationella insatsstyrkan, annan insatskapacitet och erfarna förhandlare.

6.4 Polisens regionala behov

6.4.1 Några utgångspunkter

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). Mot den bakgrunden ingår det i utredningens uppdrag att göra en sådan översyn av behoven.

Frågan om samverkan får en särskild betydelse i de län som angränsar till ett annat nordiskt land. Detta gäller Dalarna, Jämtland, Norrbotten, Skåne, Värmland, Västerbotten och Västra Götaland. I dessa län finns alltså ett mer allmänt behov av stöd från brottsbekämpande myndigheter i angränsande stat eller stater för att förbättra verksamhetens effektivitet och på det sättet skapa ett mer värde. Följande händelseförlopp har tagits fram av utredningens polisiära expertis.

6.4.2 Händelseförlopp

Scenario 1

I fjällområdet mellan Sverige och Norge är skotertrafiken intensiv. Normän tar sig ofta över till Sverige för att nyttja allemansrätten och möjligheten att framföra skoter på fler platser på den svenska

sidan av gräsen. Skoterförarna rör sig fram och tillbaka mellan Sverige och Norge.

I syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förhindra att brott begås krävs att området patrulleras löpande. Arbetet försvåras av att gränsområdena sträcker sig över stora geografiska områden med långa avstånd mellan polismyndigheterna och närmaste polispatrull.

Polisens behov av stöd från norsk polis kan beskrivas som ett gemensamt behov av att kunna patrullera och övervaka området tillsammans. Om ingripanden med våld eller tvång aktualiseras, behöver den norska polismannen ha rätt att ingripa med tvång eller våld på den svenska sidan av gräsen.

Scenario 2

I samband med ett visst evenemang såsom t.ex. Jokkmokks eller Pajala marknad, Storsjöyran eller Arvikafestivalen ökar kraven på den normala polisverksamheten i det aktuella området kraftigt.

I första hand förstärker polisen i dessa situationer nationellt, genom att andra polismyndigheter ställer polismän till förfogande.

Polisens behov av stöd från polis i andra nordiska länder kan beskrivas som ett gemensamt behov av att patrullera tillsammans för att genomföra allmän ordningshållande och brottsförebyggande verksamhet. Polismän från andra nordiska länder behövs också för att identifiera kända kriminella från det egna landet och för att ta kontakt och tala med landsmän på det egna språket.

Scenario 3

I gränsområdet mellan Haparanda och Torneå, precis intill den svenska gräsen, har etablerats ett finskt köpcentrum. Personal från en butik i köpcentret larmar den finska polisen med anledning av att en person stulit ur butiken. När finsk polis kommer till platsen har den misstänkta gärningsmannen just flytt över gräsen till Sverige och vägrar att komma finsk polis till mötes. Det finns ingen möjlighet för den finska polisen att ingripa med stöd av det samarbete som finns mellan Schengenstaterna och som för svenskt vidkommande i huvudsak regleras i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete. Därför kontaktas svensk polis. Det konstateras att

närmaste svenska patrull befinner sig långt från platsen och därför inte kan ingripa.

Polisens behov av stöd från finländsk polis kan beskrivas som ett gemensamt behov av att kunna patrullera och ingripa utan hänsyn till gränsen mellan Sverige och Finland. Som stöd åt svensk polis behöver finska polismän ges rätt att fortsätta ett pågående förföljande in på svenskt territorium utan begränsning i tid eller rum och vid behov kunna ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten samt förebygga brott.

Ett likartat scenario och motsvarande behov av stöd kan uppkomma längs Sveriges gräns mot Norge, t.ex. i Värmland eller Bohuslän.

Scenario 4

I Sverige utförs ett bankrån på en plats som ligger mycket nära ett angränsande nordiskt land. Svensk polis befinner sig vid tillfället långt från platsen, men polis i det andra nordiska landet kan snabbt vara på plats.

Polisens behov av stöd från polis i ett annat nordiskt land består i att polismän från det andra landet bör kunna spärra av området, ta upp anmälningar och förhöra vittnen till dess svensk polis kommer till platsen.

6.5 Sammanfattning av polisens behov av ett fördjupat operativt samarbete

Polisens egna identifierade behov av ett fördjupat operativt samarbete med utländska brottsbekämpande myndigheter kan sammanfattas enligt följande.

1. Utländska polismän som vid *allmänna sammankomster, offentliga tillställningar eller andra större händelser* kan förstärka den svenska polisens grundförmåga i det allmänpolisiära arbetet och bistå svensk polis med att återställa ordningen. För att svensk polis grundförmåga ska stärkas krävs att polismän från andra länder ges rätt att ingripa samt utöva våld och tvång på samma sätt som en svensk polisman kan med stöd av polislagen.

2. *Nordisk samtjänstgöring* i gränsnära områden i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förhindra brott. Polismän från andra nordiska länder ska kunna patrullera och bedriva övervakning tillsammans med svenska polismän. Om ingripanden med våld eller tvång aktualiseras behöver polismannen från det andra nordiska landet ha rätt att ingripa med tvång eller våld på den svenska sidan av gränsen.
3. Befogenhet för polismän från angränsande nordiskt land att i direkt *gränsnära områden* med samma befogenheter som svenska poliser ingripa mot ordningsstörningar och hot mot den allmänna säkerheten.
4. Utländska polismän som i Sverige kan *upptäcka och identifiera kända kriminella* från det egna landet och eventuellt också föra samtal med dessa.
5. Insatsstyrkor, specialister och tjänstemän med andra *särskilda kompetenser* som under en viss händelse kan förstärka svensk polis kapacitet och uthållighet.
6. Lån av viss *utrustning och transportmedel* som endera har en annan teknisk kapacitet än den utrustning som finns att tillgå i Sverige eller som utgör ett komplement till svensk utrustning eller svenska transportmedel när svensk kapacitet vid ett visst evenemang eller en viss större händelse inte räcker till.

Sammantaget skulle ett fördjupat operativt samarbete i sådan form som kartläggningen av polisens behov anger innebära att utländska tjänstemän ges samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen. De befogenheter som det blir frågan om är främst att avvisa, avlägsna, tillfälligt omhänderta eller kroppsvisitera personer (13, 13 a–c och 24 §§ polislagen). Även befogenheterna att använda våld kan aktualiseras (10 § polislagen). Behovet av ett fördjupat operativt samarbete kan alltså genomgående sägas vara förknippat med sådana uppgifter och befogenheter som innebär att tjänstemän från annan stat skulle utföra förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning på svenskt territorium.

6.6 Andra brottsbekämpande myndigheters behov

6.6.1 Åklagarväsendet

Åklagarverksamheten har under senare år fått en alltmer internationell prägel. Inte minst samarbetet mellan länderna i Europa utvecklas i snabb takt. Den rättsliga regleringen av *Åklagarmyndighetens* och *Ekobrottsmyndighetens* internationella samarbete är redan väl utbyggd och spänner i allt väsentligt över utredning och lagföring av brott. Särskilt kan följande framhållas.

Det gränsöverskridande arbetet för att utreda och beivra brott bygger till stor del på möjligheterna att begära internationell rättslig hjälp under en förundersökning och möjligheten att inrätta gemensamma utredningsgrupper (lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen [2003:1174] om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar med tillhörande förordning, se vidare avsnitt 2.2.7). Med stöd av gällande rätt finns det dock ingen möjlighet för tjänstemän från utländsk åklagarmyndighet att utföra uppgifter på svenskt territorium som innefattar myndighetsutövning (se avsnitt 2.2.7 med vidare hänvisningar).

Sverige har tillsammans med Belgien, Bulgarien, Estland, Slovenien, Spanien och Österrike lagt fram ett förslag till nytt direktiv inom ramen för det straffrättsliga samarbetet inom EU. Direktivet omfattar i princip allt straffrättsligt samarbete inom EU som avser inhämtande av bevisning. Det straffrättsliga samarbetet om bevisinhämtning inom EU är i dag baserat på både traditionell ömsesidig rättslig hjälp och principen om ömsesidigt erkännande. Direktivet syftar till att åstadkomma en ny strategi och en heltäckande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande men även tar hänsyn till flexibiliteten i traditionell rättslig hjälp. Direktivet avser att ersätta rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (rambeslutet om en europeisk bevisinhämningsorder) samt rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (rambeslutet om frysning) och de olika instrument som avser ömsesidig rättslig hjälp i brottmål i den mån de behandlar inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden.³

³ Regeringskansliets faktapromemoria 2009/10:FPM94.

I samarbetet med andra EU-stater är vidare den europeiska arresteringsordern central eftersom den gör det möjligt att snabbt få en eftersökt person gripen och överlämnad för lagföring eller för verkställighet av en frihetsberövande påföljd.⁴ Utlämning *från* Sverige till en stat utanför Norden och EU regleras i utlämningslagen (lagen [1957:668] om utlämning för brott).⁵ Särskilda bestämmelser om utlämning *till* Sverige från en stat utanför Norden och EU finns i utlämningsförordningen (förordningen [1982:306] med vissa bestämmelser om utlämning för brott). Utlämningslagen och utlämningsförordningen gäller inte om lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder är tillämplig. Det finns också särskilda regler för utlämning inom Norden (lagen [1959:254] om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge).

Överförande av lagföring till eller från en stat som har tillträtt 1972 års lagföringskonvention regleras genom lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott och tillhörande förordning. I och med att överförande av lagföring sker enligt lagföringskonventionen föreligger svensk straffrättslig kompetens (2 kap. 3 a § brottsbalken).

Åklagarmyndigheterna har inte, såvitt kunnat utrönas, identifierat något behov av nya former av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter som har samband med utredningsuppdraget. Inte heller om polisens möjligheter att begära sådant stöd utökas påverkas åklagarväsendets verksamhet på sådant sätt att dess behov av stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter skulle öka.

6.6.2 Tullverket

Tullverkets huvuduppgift är att kontrollera flödet av varor över gränserna. Verket är också tillsammans med polisen och Kustbevakningen gränskontrollmyndighet med ansvar för kontroll av personers ut- och inresa. Det internationella samarbetet är ett naturligt inslag i Tullverkets verksamhet. Inom EU pågår dessutom ett omfattande utvecklingsarbete inom tullområdet, e-Customs, för att göra lagstiftningen och arbetsformerna mer moderna och enhetliga.

⁴ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna samt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder med tillhörande förordning.

⁵ Utlämningslagen är för närvarande föremål för översyn av Utlämningsutredningen (Ju 2009:16). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 oktober 2011.

I Tullverkets brottsbekämpande verksamhet är kontakterna med utländska tullmyndigheter sedan länge en viktig del. Utbyte av information mellan myndigheter i olika stater är fundamentalt. Neapel II konventionen⁶ från år 1997 utgör grunden för samarbetet inom EU.

Gränsöverskridande samarbete förekommer vidare bl.a. inom ramen för arbetet inom Europol och genom Östersjösamarbetet. Sambandspersonal placerad i andra länder underlättar informations- och underrättelsearbetet. Vidare möjliggör det nordiska polis- och tullsamarbetet, PTN, direktkontakter med nordiska sambandsmän över hela världen (se avsnitt 2.3).

Den internationella samverkan kan alltså konstateras vara väl utvecklad. Till stor del består den av ett snabbt och enkelt utbyte av information och underrättelser med andra stater. Behovet av operativ samverkan i den internationella brottsbekämpande verksamheten tillgodoses bl.a. genom möjligheten att företa gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande (se vidare avsnitt 2.2.9). Om svensk förundersökning inte pågår eller inleds har Tullverket också möjlighet att besluta om att inrätta en gemensam utredningsgrupp (3 § lagen [2003:1174] om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar) eller efter att tillstånd inhämtats från åklagare ansöka om kontrollerad leverans utomlands.

Utöver det samarbete som redan bedrivs har Tullverket inte, enligt vad utredningen inhämtat, kunnat identifiera ytterligare behov av stöd på svenskt territorium från utländska brottsbekämpande myndigheter som har anknytning till detta utredningsuppdrag. Tullverket har visserligen framfört att det finns ett visst behov av en rättslig reglering som medger att tulltjänstemän från annan stat själva kan hålla och genomföra förhör med misstänkta eller andra för utredningen intressanta personer här i Sverige. Behovet torde vara begränsat eftersom en rätt för utländska tjänstemän att medverka vid förhör i Sverige redan finns. Att utöka den möjligheten till en rätt att självständigt genomföra förhör väcker flera följdfrågor, inte minst eftersom tullmyndigheternas verksamhet och tjänstemännens befogenheter påtagligt skiljer sig åt mellan olika stater. Utredningen bedömer därför att den frågan bör behandlas i ett annat sammanhang än det förevarande.

⁶ Konvention upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar, se även lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete med tillhörande förordning samt prop. 1999/2000:122.

6.6.3 Kustbevakningen

Kustbevakningens verksamhet skiljer sig åt i förhållande till andra svenska brottsbekämpande myndigheter eftersom myndighetens uppdrag huvudsakligen består i att bedriva sjöövervakning och att med fartyg patrullera områden till sjöss. Sjöövervakningsuppdraget genomförs också genom bl.a. flygövervakning. Uppdraget omfattar Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt land i anslutning till dessa vatten. Vidare får Kustbevakningen med stöd av särskilda föreskrifter eller beslut bedriva verksamhet även utanför nämnda områden.

I bl.a. territorialvattengränserna och i den ekonomiska zonen bygger Kustbevakningens samverkan med brottsbekämpande myndigheter i andra stater till stor del på FN:s havsrättskonvention.⁷ I havsrättskonventionen regleras bl.a. kuststatens rätt till omedelbart förföljande av utländska fartyg, s.k. *hot pursuit* (artikel 111). I övrigt har Kustbevakningens internationella arbete till stor del sin grund i samarbetet inom EU. Schengensamarbetet, Frontex och den gemensamma fiskeripolitiken är några av hörnstenarna i detta samarbete. Inom ramen för Frontex pågår bl.a. ett arbete med ett permanent kustbevakningsnätverk för EU:s södra gränser och ett europeiskt nätverk för kustbevakning. En viktig del av den internationella verksamheten är också de internationella miljöräddningsinsatserna.

I Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet nationellt tillgodoses eventuella behov av stöd genom samverkan med nationella myndigheter. Kustbevakningen har, såvitt framgått, inte identifierat några ytterligare behov av operativt stöd från utländska brottsbekämpande myndigheter som har samband med detta utredningsuppdrag.

⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, se SÖ 2000:1, prop. 1995/96:140.

7 Utgångspunkter för regleringen av ett fördjupat samarbete

Utredningens bedömning: Regleringen av ett fördjupat internationellt polissamarbete bör utformas utifrån följande utgångspunkter:

1. Svensk polis ska ges bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag gentemot medborgarna, dvs. förbättra brottsbekämpning och brottsprevention.
2. Samma krav på rättssäkerhet för den enskilde och kvalitet i polisarbetet ska ställas på uppgifter som utförs inom ramen för internationellt polissamarbete som om uppgiften utförs nationellt.
3. Regleringen ska vara klar, tydlig och lätt att tillämpa.

7.1 Ett medborgarperspektiv

När det förs diskussioner om hur den nationella och internationella brottsbekämpningen bör utvecklas hänvisas det ofta till polisens eller andra brottsbekämpande myndigheters behov. Det är också dessa myndigheter som har bäst kunskap om vad som behövs för en effektiv brottsbekämpning och som anger sina önskemål om nya verktyg och metoder. Men resonemanget om ett fördjupat internationellt polissamarbete måste i första hand utgå från medborgarnas behov. Brottsbekämpning och brottsprevention sker i första hand i medborgarnas intresse och det är alltså dessa som har rätt att göra anspråk på en effektiv brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. I direktiven till utredningen framhålls också, att 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.

Internationaliseringen och de geografiska gränsernas minskande påverkan på människors levnadsförhållanden har öppnat för en gränsöverskridande brottslighet som ställer allt större krav på det internationella samarbetet i brottsbekämpningen (se kapitel 4). Prövrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet innehåller alla regleringar som syftar till att ge myndigheterna i samarbetande länder möjlighet att fördjupa det operativa arbetet i vissa angivna situationer.

Även om rådsbesluten och samarbetsavtalet är resultat av det internationella samarbetet mellan regeringar och brottsbekämpande myndigheter i EU och i Norden, har behovet av att utveckla det internationella polissamarbetet sin grund i just medborgarnas anspråk på en effektiv brottsbekämpning. Människor måste kunna känna tillit till att bekämpningen av den gränsöverskridande brottsligheten sker samordnat och i samarbete med andra länder. Detta innebär att brottsbekämpningen som en av statens kärnuppgifter – och i grunden en rent nationell angelägenhet – också blir en del i ett internationellt sammanhang, där Sverige måste värna om kvaliteten och effektiviteten i brottsbekämpningen i ett större perspektiv än det nationella. Genom att höja nivån på effektiviteten på alla myndigheter genom samarbete i olika former, gynnas därför alla medborgare i de berörda länderna.

I ett mer nationellt perspektiv är det viktigt att framhålla, att ett fördjupat operativt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder inte i grunden bör påverka det uppdrag som polisen och de andra brottsbekämpande myndigheterna har gentemot medborgarna. Ett fördjupat operativt samarbete bör i stället ses som ett komplement i relativt få situationer, där svensk polis eller andra svenska brottsbekämpande myndigheter kan fullgöra sina uppdrag på ett bättre sätt genom samarbete med myndigheter i andra länder. Det är ogörligt att svenska myndigheter – eller motsvarande myndigheter i andra länder – var och en nationellt ensidigt skulle rusta för varje tänkbar situation. I stället får det anses ligga i de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag från medborgarna att göra prioriteringar och lösa vissa väl avgränsade och mycket krävande uppgifter på ett rättssäkert och effektivt sätt genom ett fördjupat samarbete med andra länder. Det samarbete som redan i dag sker mellan myndigheter inom EU inom ramen för exempelvis Europol och Schengenöverenskommelsen är en bra illustration till hur svenska

myndigheter har getts bättre förutsättningar att fullgöra sina uppgifter genom ett ökat internationellt samarbete.

Ett utökat gränsöverskridande samarbete kan också tillgodose vissa regionala och lokala aspekter i medborgarnas intresse. Även om utgångspunkten är att polisen ska ha förmåga att på egen hand fullgöra sitt uppdrag i alla delar av landet, kan det framförallt i glesbygdsområdena vara svårt att upprätthålla samma polisiära närvaro som på andra platser, och förutsättningarna att bedriva en fullt ut effektiv verksamhet försvåras givetvis av de stora geografiska avstånden. Ett fördjupat samarbete mellan polismyndigheter i gränsområdena skulle vara en fördel för medborgarna och öka tryggheten. Om det blir möjligt att samarbeta vid patrullering och annan form av övervakning, skulle verksamheten bli mera kostnadseffektiv och också allmänt öka effektiviteten genom en förstärkning av polisverksamheten i vissa områden.

En viktig utgångspunkt för utredningens fortsatta överväganden är därför, att en ny reglering bör ge svensk polis ännu bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag gentemot medborgarna, dvs. förbättra brottsbekämpning och brottsprevention.

7.2 Rättssäkerhet och kvalitet

En annan viktig utgångspunkt för överväganden om ett fördjupat samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder bör vara medborgarnas anspråk på rättssäkerhet och kvalitet. Det allmännas och de svenska myndigheternas åtaganden gentemot medborgarna i dessa hänseenden förändras inte av att uppgiften utförs i samarbete med myndigheter i andra länder. Också om en svensk myndighetsuppgift utförs av en utländsk myndighet, bör medborgarna kunna förvänta sig lika hög grad av rättssäkerhet och kvalitet som om uppgiften utförs av en nationell myndighet. När det gäller de områden inom förvaltningen som kan betecknas som statens kärnverksamheter – dit polisens och de övriga brottsbekämpande myndigheternas verksamhet hör – gör sig detta särskilt starkt gällande. Människors förtroende för de brottsbekämpande myndigheternas verksamheter blir därmed en hörnsten när nya och utvecklade samarbetsformer i det internationella polissamarbetet övervägs. Det innebär att en ny ordning som bygger på bestämmelserna i Prüm-rådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet måste utformas så, att grundläggande principer om rättssäkerhet

och den enskildes rättigheter i övrigt kan upprätthållas. Nya möjligheter till internationellt polisiärt samarbete måste därmed utformas i ljuset av de grundläggande bestämmelserna i 1 och 2 kap. regeringsformen (RF) och tillämpliga artiklar i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). De viktigaste bestämmelserna som gäller den offentliga verksamheten gentemot medborgarna är i korthet följande.

Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Detta innebär att alla offentliga organ är bundna av och underordnade gällande författningsregleringar i sin verksamhet.

Av *objektivitetsprincipen* och *likhetsprincipen* (1 kap. 9 § RF) följer vidare att medborgarna har ett berättigat krav på att myndigheterna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktlighet och opartiskhet.

De i svensk grundlag skyddade fri- och rättigheterna finns i 2 kap. RF. Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet är att det gäller för både svenska medborgare och andra här i riket. I 2 kap. 20 och 21 §§ anges att många av de uppräknade rättigheterna kan begränsas genom lag för "ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle".

Enligt bestämmelserna i 2 kap. RF tillförsäkras enskilda en frihet att bl.a. i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, att anordna och bevista sammankomster samt att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats (2 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 RF). (Yttrandefriheten är vidare närmare reglerad i tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL.) Mötes- och demonstrationsfriheterna får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter endast begränsas av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 24 § första stycket RF). Var och en ges också gentemot det allmänna ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § RF). Anteckning om en svensk medborgare i allmänt register får inte utan hans eller hennes samtycke grundas enbart på vederbörandes politiska åskådning (2 kap. 3 § RF). Dödsstraff får inte förekomma (2 kap. 4 § RF). Var och en är vidare skyddad mot kroppsstraff samt mot bl.a. medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (2 kap. 5 § RF). Även i andra fall är varje enskild gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kropps-

liga ingrepp. Han eller hon är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Var och en är vidare gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § RF). (Dock har i praxis, måhända något överraskande, detta grundlagsskydd ansetts underordnat den processrättsliga principen om fri bevisprövning i brottmål, se NJA 1986 s. 489. Det innebär att bevis som tillkommit i strid med grundlagens integritetsskydd likväl kan åberopas i en brottmålsprocess och läggas till grund för en fällande dom.) Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket (2 kap. 7 § RF). Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (2 kap. 8 § RF).

Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Konventionen och vissa av dess tilläggsprotokoll (1, 4, 6, 7 och 13) gäller som svensk lag. I konventionen (artiklarna 2–18) och dess tilläggsprotokoll upptas en relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter. Översiktliga genomgångar av dessa materiella skyddsregler finns i bl.a. SOU 1993:40 Del B s. 8 f. och prop. 1993/94:117 s. 29 f.

De angivna bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen med tilläggsprotokoll bildar grundvalen för bl.a. de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet gentemot enskilda och uttrycker var och ens rättighetsskydd. Detta preciseras sedan i en rad olika författningar som närmare anger förutsättningarna för den polisiära verksamheten och för de andra brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. För att ett fördjupat operativt polissamarbete ska fungera och uppfylla de krav på rättsäkerhet och kvalitet som medborgarna ställer krävs att de länder som svensk polis och andra brottsbekämpande myndigheter kommer att samarbeta med har en verksamhet som uppfyller motsvarande krav på rättsäkerhet och kvalitet. Inom EU pågår också en utveckling som innebär att medlemsländerna närmar sig varandra när det gäller synen på rättsäkerhet och mänskliga rättigheter. Medlemsländerna i EU har alla ratificerat Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Respekten för dessa är en del av de s.k. Köpenhamnskriterierna, som anger förutsättningarna för medlemskap i EU.

Genom Lissabonfördraget är det också möjligt för EU som institution att ansluta sig till Europakonventionen.¹ Ett tillträde kommer att innebära att Europadomstolen i Strasbourg blir överordnad EU-domstolen i Luxemburg vid prövning av om EU:s institutioner och medlemsstater lever upp till Europakonventionens krav.

Enskildas fri- och rättigheter i Europa värnas också genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT C 364/01, 18.12.2000). Stadgan antogs 2000 som en politisk viljeförklaring. Lissabonfördraget erkänner de fri- och rättigheter som fastställs i stadgan och medför att EU:s institutioner och organ samt medlemsstaterna är rättsligt bundna av stadgan när de tillämpar unionsrätten. Stadgan innehåller i princip de ”klassiska” friheter som också garanteras i Europakonventionen och behandlar medborgerliga, politiska, ekonomiska samt sociala rättigheter.

I Sverige har Europakonventionen genom åren kommit att i rättspraxis ges ökad konkret inhemsk tillämpning. Frågan om normkonflikter, dvs. en prövning av grundlagsenligheten av föreskrifter på olika normhierarkisk nivå, där alltså lägre lag får vika för högre såsom RF, TF, YGL eller Europakonventionen, har också kommit i ett nytt läge genom borttagandet av det s.k. ”uppenbarhetsrekvisitet” i 11 kap. 14 § RF (prop. 2009/10:80 s. 145 ff.). Uppgiften för domstolarna att – i linje med en konstitutionell maktodelningsprincip – ge reellt innehåll åt det medborgerliga konstitutionella skyddet stärks härigenom.

Utvecklingen av det polisiära samarbetet inom EU bör enligt utredningen gå hand i hand med utvecklingen av rättsäkerheten och kvaliteten i polisarbetet inom Europa. Det är naturligt att svensk polis kommer att söka samarbete med polisen i andra europeiska länder, som har en verksamhet som i så stor utsträckning som möjligt utgår från ett rättssystem och arbetsmetoder vilka på detta område liknar det svenska. EU bygger också, som framgått, på en grundläggande samsyn i dessa rättsstats- och rättsäkerhetsfrågor.

En viktig andra utgångspunkt för utredningens fortsatta arbete är således att rättsäkerhetsaspekter och kvalitet i polisarbetet blir en nödvändig förutsättning för ett fördjupat internationellt polissamarbete.

¹ För närvarande pågår förhandlingar mellan kommissionen och Europarådet om EU:s anslutning till konventionen.

7.3 Tydlighet och klarhet

En reglering som utformas utifrån rättssäkerhetsaspekter och kvalitet i polisarbetet måste också vara överblickbar för de enskilda medborgarna och andra. Ett utvidgat operativt polissamarbete kommer att mer eller mindre direkt beröra enskilda människor. Ett fördjupat samarbete enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet innebär, att poliser från olika länder kan komma att uppträda och vara verksamma i Sverige. Medborgarnas kunskap om och förståelse av den reglering som avgör, vid vilka insatser och på vilket sätt utländska poliser får verka i Sverige, blir därmed en mycket viktig fråga. Ytterst rör det sig om medborgarnas förtroende för de brottsbekämpande myndigheterna och deras agerande inom ramen för ett fördjupat operativt internationellt samarbete. Detta ställer stora krav på att regelsystemet utformas på ett tydligt och klart sätt och att det blir lätt att tillämpa.

Enligt utredningen måste det därför vara ett grundläggande krav, att medborgare och andra som vistas i Sverige i varje enskilt fall ska kunna avgöra om det är svensk polis eller polis från något annat land som agerar i Sverige. Enskilda måste också ha möjlighet att utan svårighet få kunskap om i vilka situationer utländska tjänstemän får verka på svenskt territorium och vilka befogenheter som de utländska tjänstemännen då har. Ett utvidgat operativt samarbete måste därmed bygga på ett system som uppfyller högt ställda krav på tydlighet och förutsebarhet. Klarheten tillgodoses också främst genom att regelsystemet, som styr de polisiära arbetsmetoder vilka får användas i samarbetet och ledningsfrågorna, görs tydligt, eftersom enskilda då lättare kan bedöma hur de kan komma att påverkas. Detta har betydelse också för den medborgerliga förståelsen och legitimiteten av ingripanden i Sverige av en utländsk tjänsteman. Också omfattningen av tillsyn, kontroll och ansvarsreglering samt andra åtgärder som kan vidtas i efterhand ska vara fullt överblickbar för medborgarna och andra enskilda.

En tredje viktig utgångspunkt för utredningens fortsatta arbete är således att en reglering med utgångspunkt i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet måste vara tydlig, klar och lätt att tillämpa.

7.4 Utredningens fortsatta överväganden

Utifrån de utgångspunkter vilka angetts i det föregående redovisar utredningens sina fortsatta överväganden i de olika frågorna.

Utredningen ska enligt direktiven överväga för vilka syften och under vilka förutsättningar insatser med stöd av utländska tjänstemän ska få begäras och genomföras i Sverige. Det handlar i huvudsak om att ange ramarna för de typer av insatser som kan bli aktuella för ett fördjupat internationellt polissamarbete. Denna fråga behandlar utredningen i kapitel 8.

Hur ett fördjupat polisiärt samarbete kan genomföras med utgångspunkt i principen om rättsäkerhet och kvalitet i polisarbetet är nära knutet till i vilken ordning beslut fattas och hur ledningsansvaret utformas. Frågor om beslutsordning och ledningsstrukturer behandlas i kapitel 9. Nästa delfråga blir att bedöma behovet av en avgränsning av vilka tjänstemän från utländska myndigheter som ska få delta i en insats i Sverige samt vilka uppgifter och befogenheter som utländska tjänstemän ska ha i Sverige. Utredningen behandlar dessa frågor i kapitel 10.

När utländska tjänstemän ges rätt att agera på svenskt territorium uppkommer frågan om i vilken utsträckning detta innebär att förvaltningsuppgifter överläts och i vilken omfattning utländska tjänstemän kan anses utöva myndighet i Sverige. Bedömningen i dessa avseenden är centrala för hur den rättsliga regleringen ska utformas. Utredningen redovisar sina överväganden och slutsatser i denna del i kapitel 11.

Möjligheten att utländska tjänstemän i vissa situationer kan komma att utöva myndighet i Sverige fordrar också noggranna överväganden i fråga om användning av vapen och annan utrustning, formerna för tillsyn över sådana tjänstemän samt beträffande tjänstemännens civilrättsliga och straffrättsliga ställning. Dessa frågor behandlas i kapitel 12–16. Likartade frågor blir aktuella också om svenska tjänstemän bjuds in att delta och utöva myndighet vid en insats i en annan stat. I vilken utsträckning det krävs nationell reglering i svensk rätt, med anledning av svenska tjänstemäns tjänstgöring i ett annat land, behandlar utredningen i kapitel 17.

8 Nya regler om internationellt polissamarbete

8.1 Sammanfattning av utredningens förslag

Utredningens förslag: Följande nya samverkansformer, som bygger på Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet, införs och regleras i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete:

- Gemensamma patruller eller andra liknande insatser där utländska tjänstemän deltar i operationer på en annan stats territorium i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*gemensamma insatser*). Gemensamma insatser får genomföras med andra stater i Europeiska unionen samt Island och Norge.
- Bistånd vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*bistånd enligt Prömrådsbeslutet*). Bistånd får begäras från andra stater i Europeiska unionen samt Island och Norge.
- Bistånd från en särskild insatsgrupp för att hantera en kris-situation (*bistånd enligt Atlasrådsbeslutet*). Bistånd får begäras från andra stater i Europeiska unionen.
- Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (*nordisk samtjänstgöring*). Samtjänstgöring får ske med andra nordiska stater.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen ska med behörig myndighet i samverkande stat träffa en

överenskommelse för varje situation, vari samarbetet uttryckligen anges till att omfatta en särskild insats som är klart avgränsad.

8.2 Nya samarbetsformer behövs och bör författningsregleras

Utredningens bedömning och förslag: Nya samarbetsformer för det internationella polissamarbetet behövs och bör författningsregleras. De särskilda situationer där polisen ska ha möjlighet att ta emot stöd från brottsbekämpande myndigheter i andra länder ska regleras i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

I kapitel 4 har utredningen beskrivit internationaliseringsprocessen och hur den påverkar synen på och utvecklingen av det internationella straffprocessrättsliga och polisiära samarbetet främst i Europa.

Beslutsfattare och medborgare i Europa förflyttar sig med lätthet mellan olika länder. Allmänna sammankomster, idrottsevenemang och andra offentliga tillställningar planeras också utifrån det närmast självklara antagandet, att människor från olika länder vill och har möjlighet att delta. Politiska möten i ett land äger inte bara rum mellan beslutsfattare från olika länder utan andra människor från olika länder finns på plats för att ge uttryck för sina åsikter, bilda opinion och på andra sätt uppmärksamma mötet. Ett exempel på detta i vårt närområde är FN:s klimatmöte i Köpenhamn i december 2009, COP15. På samma sätt planeras idrottsevenemang och andra arrangemang inte bara utifrån aktörerna, utan planeringen bygger på ett helhetsperspektiv och utgår från att det ska vara möjligt för människor från olika länder att delta.

De berättigade krav på god ordning och säkerhet som enskilda har rätt att ställa, när de på olika sätt deltar i internationella möten och evenemang här i Sverige måste mötas med en polisinsats som hela tiden anpassas efter nya förhållanden och utmaningar. För att Sverige ska kunna delta fullt ut i det internationella polissamarbetet och uppfylla de nya krav som utvecklingen ställer, behöver samarbetsformerna för det internationella polissamarbetet utvecklas. Det nuvarande regelverket är inte tillräckligt utan det behövs nya bestämmelser för ett utvecklat internationellt polissamarbete.

Utgångspunkten för utformningen av de nya samarbetsformerna bör vara de förutsättningar för samarbete i EU och Norden som Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet anger. De särskilda situationer där polisen bör ha möjlighet att ta emot stöd från brottsbekämpande myndigheter i andra länder, måste inte bara uppfylla de behov som svensk polis har framfört under utredningens arbete (se avsnitt 6.3) utan också tillgodose medborgarnas berättigade krav på rättssäkerhet, transparens och tydlighet och också ge goda förutsättningar för kvalitet i polisarbetet (se kapitel 7).

Sveriges internationella polissamarbete regleras till stor del i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete med tillhörande förordning. Lagen är i första hand en specialreglering för vissa bestämda situationer, vilka anges i Schengenkonventionen och i det svensk-danska polissamarbetsavtalet för Öresundsregionen, men regeringen gav vid lagens tillkomst uttryck för att lagen i så stor utsträckning som möjligt bör samla regler om internationellt polis-samarbete (prop. 1999/2000:64 s. 84). Det framstår därför som lämpligt att vid den framtida regleringen bygga vidare på lagen om internationellt polisiärt samarbete med tillhörande förordning.

8.3 De nya formerna för samverkan

Utredningens förslag: De samarbetsformer som anges i artikel 17 och 18 c i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet införs i svensk rätt. I 2 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete tas legaldefinitioner in av begreppen gemensamma insatser, bistånd enligt Prömrådsbeslutet, bistånd enligt Atlasrådsbeslutet och nordisk samtjänstgöring.

De operativa samverkansformer som möjliggörs genom Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet är sammanfattningsvis följande:

- Inrättande av ”gemensamma patruller” på en EU-medlemsstats territorium (artikel 17 i Prömrådsbeslutet).
- Genomförande av ”andra gemensamma insatser” där tjänstemän från EU-medlemsstater deltar (artikel 17 i Prömrådsbeslutet).

- Bistånd från annan EU-medlemsstat vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor (artikel 18 i Prümrådsbeslutet).
- Bistånd från en annan EU-medlemsstats särskilda insatsgrupp för att hantera en krissituation (Atlasrådsbeslutet).
- Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal (det nordiska samarbetsavtalet).

Som anges i avsnitt 3.2.1 har Island och Norge tecknat ett associeringsavtal med EU som innebär att bl.a. artikel 17 och 18 i Prümrådsbeslutet ska tillämpas i de bilaterala förbindelserna mellan Island och Norge och EU:s medlemsstater. Det finns alltså förutsättningar för Sverige att tillsammans med även Island och Norge genomföra gemensamma patruller eller andra gemensamma insatser (artikel 17) liksom att samverka i fråga om bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor (artikel 18). Island och Norge har inte tecknat något associeringsavtal med EU gällande Atlasrådsbeslutet.

De nya formerna för sådant polisiärt samarbete över gränserna som anges i Prümrådsbeslutet (i de delar som är relevanta för utredningens uppdrag), Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet gäller polisverksamhet som normalt förekommer i alla de europeiska länderna. Samarbetet rör främst brottsförebyggande arbete samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet genom patrullering, trafikövervakning och annan övervakning (Prümrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet) samt särskilda insatsgruppers polisiära verksamhet i krissituationer (Atlasrådsbeslutet). Samverkansformerna stämmer väl överens med svensk polis nuvarande uppgifter och med hur polisens arbete nu regleras i svensk straffprocessrätt. De nya formerna för samverkan skulle därmed utan större besvär kunna fogas in i polisens operativa verksamhet med de arbetsmetoder som polisen redan i dag tillämpar. Det nya är således inte de polisiära arbetsmetoderna i sig, utan att rådsbesluten och samarbetsavtalet öppnar för ett mer integrerat polisiärt samarbete med brottsbekämpande myndigheter i andra länder, vilket möjliggör att tjänstemän från andra länder skulle kunna ges fler befogenheter i Sverige än vad som är fallet i dag.

Eftersom det handlar om internationellt samarbete ligger det enligt utredningen ett värde i att nationellt benämna samarbetsformerna på liknande sätt som i rådsbesluten och samarbetsavtalet. Det förenklar förfarandet och gör det också mer tydligt i förhållande

till medborgarna i Sverige och i samverkande stater. I 2 § lagen om internationellt polisiärt samarbete bör därför legaldefinitioner tas in av begreppen ”gemensamma insatser”, ”bistånd enligt Prömrådsbeslutet”, ”bistånd enligt Atlasrådsbeslutet” och ”nordisk samtjänstgöring”.

8.4 För vilka syften får de nya samverkansformerna användas?

Utredningens förslag: De nya samverkansformerna ska få användas för polisiärt samarbete som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott.

Gemensamt för de uppräknade samverkansformerna är bl.a. att de kompletterar de former för straffrättsligt samarbete inom EU som redan finns om informationsutbyte och utredning av brott. Att det är fråga om en komplettering och inte en dubbelreglering tydliggörs bl.a. i den handbok med praktisk handledning för bl.a. Prömråds- och Atlasrådsbeslutet som utarbetats efter initiativ av rådssekretariatet. Däri anges att samverkansformerna i Prömråds- och Atlasrådsbesluten är avgränsade till att avse polisiär verksamhet som inte avser utredning av brott.¹ Detsamma anges i rapporten som ligger till grund för det nordiska samarbetsavtalet.²

I princip ska de nya samverkansformerna kunna användas i polisiär verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Detta innebär att de nya samverkansformerna bör användas fram till den tidpunkt, då det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts och förundersökning bör inledas (beträffande förundersökning, se 23 kap. 1 § rättegångsbalken). Samverkan får dock ske vid polisförhör och andra utredningsåtgärder som enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken får hållas innan förundersökning hunnit inledas, s.k. primärutredning. Ett tänkbart scenario är gemensam patrullering av svensk och tysk polis vid en offentlig tillställning i Sverige, t.ex. en fotbollsmatch, vid vilken bråk uppstår mellan en svensk och en tysk supporter. Den tyske polisen skulle då kunna

¹ Handbok om gränsöverskridande insatser, 10505/4/09 ENFOPOL 157, COMIX 465 s. 25, nedan handboken.

² Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete s. 38 (Ju2008/4161/PO).

hålla ett inledande förhör enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken med den tyske supportern. För att undvika en dubbelreglering, närmast i förhållande till bestämmelserna om internationell rättslig hjälp i brottmål och om gemensamma utredningsgrupper, anser utredningen däremot, att övriga åtgärder som tar sikte på beslut i förundersökningsfrågan inklusive så kallade förutredningsåtgärder bör lämnas utanför.³ Det är viktigt att framhålla, att de nya samverkansformerna inte syftar till att införa nya metoder för polisens arbete, utan enbart att stärka svensk polis förmåga att i vissa särskilda situationer upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. Utgångspunkten är således att svensk polis alltid tillämpar de metoder som bäst löser uppgiften och att polisen också normalt är dimensionerad för att klara den.

Som utredningen har konstaterat finns det dock ett antal situationer, där nya samverkansformer med polis i andra EU-länder och inom Norden behövs för att förbättra den svenska polisens förmåga att lösa sin uppgift. Eftersom det rör sig om internationellt samarbete, är det naturligt att samverka enligt någon av de samverkansformer som anges i rådsbesluten och det nordiska samarbetsavtalet i regel gäller situationer i Sverige, där inte bara personer som är bosatta här berörs, utan också medborgare i andra länder. Betecknande för många av de situationer som avses är också att de ställer stora krav på uthållighet och särskild expertkompetens. Genom att flera länder kan samverka med varandra kan polisorganisationernas samlade kompetens och förmåga komma att användas vid särskilt krävande situationer och ge önskvärda synergieffekter. Ett ökat samarbete kan förstärka den svenska polisens uthållighet, samtidigt som särskild kompetens i olika avseenden kan tillföras. Den kartläggning som utredningen har gjort (se kapitel 6) visar också att det är vid exempelvis terroristangrepp samt allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som det största behovet finns.

En viktig del i de nya samverkansformerna är att de bidrar till att polis från flera länder samtidigt finns *synliga och tillgängliga* för stöd och hjälp till sina landsmän och till andra medborgare (se avsnitt 6.3.2 scenario 2 samt 6.4.2 scenario 1 och 2). Ett sådant arbetssätt vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

³ Med förutredning brukar avses punktvisa åtgärder som vidtas i syfte att skaffa underlag för ett beslut om att inleda en förundersökning. Det kan röra sig om åtgärder av skilda slag, som kompletterande upplysningar från en anmälare eller kontroll av att en anmäld händelse har inträffat (SOU 1992:61 s. 272). En närmare beskrivning av begreppen primärutredning och förutredning finns i bl.a. SOU 2007:5 s. 59 ff. och Thomas Bring och Christian Diesen, Förundersökning, 4 uppl. s. 234 ff.

ökar förtroendet och tryggheten och gynnar det allmänna samhällsliga intresset av ordning och säkerhet. En förutsättning måste alltid vara att insatsen från allmänna utgångspunkter är lämplig. Det främsta syftet bör vara att ge enskilda medborgare och andra bästa möjliga säkerhet, att hindra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att kunna ingripa när sådana störningar har inträffat.

Ett annat praktiskt område för ett fördjupat operativt samarbete är *identifiering av kända kriminella personer* i syfte att förebygga brott (se avsnitt 6.3.2 scenario 1 och 2 samt 6.4.2 scenario 2). Genom att tjänstemän från andra länder finns på plats för identifiering och samtidigt rör sig bland allmänheten kan en direkt brottsförebyggande effekt uppnås. I viss mån förekommer ett sådant internationellt samarbete redan i dag inom ramen för det internationella arbete som bedrivs mellan supporterpoliser (se avsnitt 2.2.4). Svensk polis har t.ex. deltagit som observatör och informatör på österrikiskt territorium i samband med fotbolls-EM 2008. De svenska polismännen patrullerade i det sammanhanget obeväpnade i sällskap med beväpnad österrikisk polis. En rätt att begära stöd bör framgent föreligga, om Sverige exempelvis står som värd för ett större fotbolls-evenemang eller annat idrottsevenemang eller annan offentlig tillställning av internationell karaktär.

Ett tredje område för samarbete är bistånd i form av *expertkompetens* av olika slag och *specialutrustning* i olika former (se avsnitt 6.3.2 scenario 3–5). Det rör sig om en rad olika specialistkompetenser, materiel och annan utrustning såsom exempelvis bombhundar, helikoptrar och insatsfordon, vilka behövs i dagens moderna polisarbete. Genom att samverka kan den samlade kompetensen och förmågan hos flera länders polis användas i de sammanhang som är särskilt krävande.

Norden utgör ett särskilt samverkansområde. I de nordiska länderna finns det sedan länge ett lokalt och regionalt väl inarbetat samarbete mellan polismyndigheterna. Samarbetet omfattar framför allt gränsområdena. Det bygger på att polisen i de nordiska länderna, med sin historiska, språkliga och kulturella gemensamma bakgrund, har likartade traditioner och en samsyn på hur polisarbetet ska utföras i olika situationer. De erfarenheter man har från samarbetet är mycket goda. Vidare är förutsättningarna för samarbete inom Norden särskilt bra, bl.a. eftersom det finns en samlad och positiv erfarenhet av det samarbete som hittills har skett, främst med hänsyn till likartad rättstradition och kultur. Den geografiska närheten inne-

bär också att behovet av ett mer frekvent och fortlöpande samarbete är större inom Norden än i Europa i övrigt. Genom att ge ytterligare förutsättningar för samarbetet mellan polisen i de nordiska länderna skulle det också ges förutsättningar att förbättra den polisiära närvaron i de mer glest befolkade regionerna (se avsnitt 6.4.2 scenario 1).

8.5 Närmare om samverkansformerna

8.5.1 Gemensamma insatser

Utredningens förslag: I enlighet med artikel 17 i Prümrådsbeslutet ska svensk polis kunna samverka med myndighet i annan medlemsstat i Europeiska unionen samt Island och Norge, så att tjänstemän från en samverkande stat tjänstgör tillsammans med svensk polis för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att förebygga brott.

Enligt Prümrådsbeslutet kan ”*gemensamma patruller*” inrättas för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott (artikel 17.1). I samband med en insats kan tjänstemän som ingår i en gemensam patrull med värdstatens medgivande ges verkställande befogenheter (artikel 17.2).

En gemensam patrull är avsedd att fungera som en samarbetsform i gränsnära områden, med särskilt fokus på att kunna ge stöd åt turister eller förstärka den allmänna säkerheten för medborgarna i internationella sammanhang. De gemensamma patrullerna är bl.a. tänkta att kunna utgöra ett stöd åt turister på allmän plats och att förstärka på polisstationer i turisttäta områden. En annan tanke är att de gemensamma patrullerna ska kunna fungera som en del i säkerhetsarrangemanget vid turistmål, vid gemensam trafikövervakning och patrullering under internationella tågresor (jfr handboken s. 29). Gemensamma patruller kan också inrättas för att förebygga brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet vid särskilda evenemang, t.ex. i samband med fotbollsmatcher och andra offentliga tillställningar. I avsnitt 3.2.2 har utredningen närmare redogjort för ett antal exempel på insatser som kan genomföras med stöd av artikel 17.

Ett samarbete med gemensamma patruller förekommer redan i dag mellan vissa stater som är anslutna till Prümkonventionen. Bl.a.

har s.k. turistpoliser från Tyskland patrullerat i Paris under sommar-månaderna.

I Sverige skulle inrättandet av gemensamma patruller kunna aktualiseras t.ex. vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (se avsnitt 6.3.2 scenario 1–3). I enlighet med artikel 17 i Prömrådsbeslutet bör enligt utredningen svensk polis kunna samverka med myndighet i annan stat, så att polismän från en samverkande stat tjänstgör tillsammans med svensk polis för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att förebygga brott. Med den terminologi som används i Prömrådsbeslutet skulle då en ”gemensam patrull” inrättas.

Enligt Prömrådsbeslutet kan också ”*andra gemensamma insatser*” genomföras (artikel 17.1) och de deltagande tjänstemännen ges verkställande befogenheter (artikel 17.2).

Begreppet definieras inte i rådsbeslutet, men i handboken anges att med gemensamma insatser förstås insatser som omfattar åtgärder som genomförs gemensamt av två eller flera medlemsstater och där tjänstemän från en medlemsstat verkar på en annan medlemsstats territorium (handboken s. 25). I handboken anges också att utformningen av gemensamma insatser i hög grad beror på nationell lagstiftning och operativa behov på plats. Vidare konstateras, att medlemsstaterna ges stor frihet att själva definiera omfattningen, inriktningen och villkoren i fråga om de gemensamma insatserna.

”Andra gemensamma insatser” bör enligt utredningen förstås så, att de avser insatser i annan form än patrullering som genomförs gemensamt av två eller flera stater anslutna till Prömrådsbeslutet. Sådana insatser skulle t.ex. kunna bestå i gemensamma analyser eller gemensam spaning som inte hör till förundersökningen i ett brottmål⁴, lån av utrustning och tjänstemän som kan hantera denna utrustning eller andra insatser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att förebygga brott. I Prömrådsbeslutet sätts inga uttryckliga gränser, annat än den avgränsning som syftet i sig innebär.

För Sverige finns det således, liksom för andra stater som är anslutna till Prömrådsbeslutet, ett stort utrymme för egna avgräns-

⁴ Spaning och utredning kan delas upp i sådan verksamhet som utgör förundersökning och sådan verksamhet som inte hör till förundersökningen i ett brottmål. Den förra verksamheten är reglerad i 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Spaning och utredning som inte utgör förundersökning är i huvudsak oreglerad. Polismetodutredningen har i sitt slutbetänkande (Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103) föreslagit att vissa spanings- och utredningsmetoder som i dag är oreglerade ska lagregleras. Förslaget omfattar både verksamhet som utgör förundersökning och sådan verksamhet som inte hör till förundersökningen i ett brottmål. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

ningar av bestämmelsen. Enligt utredningen får begreppet förstås så, att det rymmer insatser också mot ett visst objekt som är utsträckt i tid. En gemensam insats kan t.ex. ta sikte på att förebygga, upptäcka eller förhindra sådan brottslighet som har förgreningar i flera länder och där ett operativt samarbete är nödvändigt för att lyckas. En sådan gemensam insats skulle bl.a. kunna bygga på information som har inhämtats genom internationellt samarbete och bestå i exempelvis analys, spaning och kartläggning som föregår arbete i en gemensam utredningsgrupp. Ett annat exempel på en gemensam insats skulle kunna vara gemensamma gränskontrolluppdrag. Ett sådant uppdrag skulle bl.a. kunna förutsätta gemensamma spaningsinsatser, ”spaningspatruller”, på ena statens territorium. Inom ramen för en gemensam insats skulle också mera tids- och personalkrävande spaningsinsatser rymmas. I avsnitt 6.3.2 beskrivs ett scenario (scenario 3) där svensk polis skulle ha behov av att genomföra ”andra gemensamma insatser” med tjänstemän från annan stat.

I enlighet med artikel 17 i Prömrådsbeslutet bör svensk polis ges rättsliga möjligheter att kunna samverka med myndigheter i stater anslutna till Prömrådsbeslutet också genom ”gemensamma insatser” bestående av t.ex. gemensamma analyser eller gemensamma spaningsuppdrag på en stats territorium, lån av utrustning och tjänstemän som kan hantera denna utrustning eller andra insatser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att förebygga brott.

8.5.2 Bistånd

Utredningens förslag: *Bistånd* enligt artikel 18 c i Prömrådsbeslutet ska få begäras från myndighet i annan medlemsstat i Europeiska unionen samt Island och Norge vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor.

Enligt artikel 18 i Prömrådsbeslutet är medlemsstaterna skyldiga att på olika sätt bistå varandra vid större evenemang med gränsöverskridande verkningar och liknande händelser, katastrofer och allvarliga olyckor. En form av bistånd är att så tidigt som möjligt informera andra medlemsstater om situationer med gränsöverskridande verkningar samt förmedla väsentliga uppgifter om dem (artikel 18 a). Medlemsstaterna är vidare skyldiga att i situationer med

gränsöverskridande verkningar genomföra och samordna nödvändiga polisiära åtgärder på sitt territorium (artikel 18 b). I den mån det är möjligt ska också, på begäran av den berörda staten, tjänstemän, specialister och rådgivare samt nödvändig utrustning ställas till förfogande (artikel 18 c).

Skyldigheten för Sverige att *bistå* andra stater i enlighet med artikel 18 regleras i 3 kap. 3 och 4 §§ förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete. En beskrivning av regleringen finns i avsnitt 2.2.6. Utredningens uppdrag avser möjligheten för Sverige att *ta emot bistånd* i form av tjänstemän, specialister och rådgivare samt nödvändig utrustning (artikel 18 c).

Biståndsmöjligheten enligt artikel 18 i Prövrådsbeslutet kopplas alltså samman med uttrycken "större evenemang", "liknande viktiga händelser", "katastrofer" och "allvarliga olyckor". Någon definition av dessa begrepp finns varken i rådsbeslutet eller i förordningen om internationellt polisiärt samarbete. Förutom i nämnda förordning förekommer i svensk rätt begreppet "katastrof" bl.a. i 8 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Vidare talas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om stöd till personer som drabbats av "större katastrofer". Några legaldefinitioner av begreppen ges inte heller i dessa författningar.

Bistånd enligt artikel 18 torde främst komma i fråga vid s.k. särskilda händelser. En särskild händelse kan vara en befarad eller i förväg känd eller inträffad händelse, som innefattar eller kan förväntas innefatta brott eller annan störning av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det kan också vara fråga om ett visst evenemang. En ytterligare förutsättning är att händelsen eller evenemanget är eller förväntas bli så omfattande eller av så allvarlig natur, att polisen för att kunna lösa sina uppgifter måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning (5 § RPSFS 2006:14, FAP 201-1). I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd på området finns en exemplifierande uppräkningslista av vad som kan utgöra en särskild händelse (allmänna råd till 5 § RPSFS 2006:14, FAP 201-1). Bland särskilda händelser som kan aktualisera bistånd enligt artikel 18 kan nämnas större olycka eller överhängande fara för sådan, händelse som innefattar svår påfrestning på samhället i fred, vissa större allmänna sammankomster, offentliga tillställningar eller evenemang samt mera omfattande avbrott i samhällsviktiga funktioner såsom elförsörjning, data, radio- och telekommunikation. Bistånd vid kata-

strofer och allvarliga olyckor får betraktas som ett komplement till räddningstjänstinsatser, som faller utanför rådsbeslutets tillämpningsområde, genom att stödet i detta fall syftar till att bidra till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott. För Sveriges del skulle det innebära en möjlighet att knyta särskild expertis eller särskild kompetens till den svenska polisen i särskilt krävande situationer, t.ex. i händelse av en större kemikalieolycka eller naturkatastrof som orsakar kaos i samhällsstrukturerna och stör den allmänna ordningen och säkerheten i sådan utsträckning att medborgarnas säkerhet är i fara.

Även om samverkansformen kan förväntas komma till användning endast i ett begränsat antal fall, bör det finnas en möjlighet att i enlighet med artikel 18 c i Prümrådsbeslutet kunna begära *bistånd* från annan medlemsstat i Europeiska unionen samt Island och Norge vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor.

Bistånd enligt artikel 18 c och gemensamma insatser enligt artikel 17 har delvis överlappande tillämpningsområden. Detta märks tydligast beträffande insatser vid större allmänna sammankomster, offentliga tillställningar eller evenemang. I dessa fall kan i många fall en samverkansinsats genomföras med stöd av antingen artikel 17 eller artikel 18 c. Generellt gäller dock att insatser enligt artikel 18 c tar sikte på händelser av större format, vilka ställer högre krav på polisens dimensionering, uthållighet och kompetens. Vid valet av samarbetsform är det vidare viktigt att ha i åtanke att bistånd enligt artikel 18 c skiljer sig från gemensamma insatser enligt artikel 17 på så sätt, att den stat som tillställs en begäran, i den mån det är möjligt, har en *skyldighet* att lämna bistånd. Utredningen återkommer till frågan om de utländska tjänstemännens befogenheter i avsnitt 10.2.

8.5.3 Särskilda insatsgrupper

Utredningens förslag: I enlighet med Atlasrådsbeslutet ska svensk polis i krissituationer få samverka med *särskilda insatsgrupper* från andra medlemsstater i Europeiska unionen.

Atlasrådsbeslutet reglerar samarbete mellan sådana särskilda insatsgrupper i medlemsstaterna som har *hantering av krissituationer* som en specialuppgift (se artikel 2 a Atlasrådsbeslutet och avsnitt 3.3.2). Med krissituation avses en situation då det finns rimlig anledning att förmoda att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner, särskilt sådana situationer som avses i artikel 1.1 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (artikel 2 Atlasrådsbeslutet).

Samarbetet inom ramen för Atlasrådsbeslutet rör inom svenskt poliväsende i första hand Rikskriminalpolisen (RKP), eftersom denna har ansvar för den nationella beredskapen för kriser och särskilda händelser. Vid en kris eller en särskild händelse, exempelvis en naturkatastrof, en stor olycka eller ett attentat, har RKP ett samordningsansvar och leder polisens insatser. I händelse av terrorattentat, dvs. brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, leds polisverksamheten i stället av Säkerhetspolisen. Operativt inverkar Atlasrådsbeslutet på Nationella insatsstyrkans samarbete med andra staters insatsstyrkor.

Ett fåtal händelser – av extraordinär karaktär – kan kräva att Nationella insatsstyrkan ges nya möjligheter att samarbeta med motsvarande styrkor i annan stat för att medborgarnas och tjänstemännens säkerhet ska kunna upprätthållas. Så skulle t.ex. kunna vara fallet vid flera samordnade terroraktioner som äger rum samtidigt på flera olika platser här i landet eller om ett kryssningsfartyg på svenskt vatten skulle kapas (se avsnitt 6.3.2 scenario 4 och 5). Förstärkningsbehovet i dessa situationer kan begränsa sig till särskild expertis eller utrustning, men torde i regel vara mer vittgående och avse själva ”numerären”, dvs. att antalet tjänstemän med nödvändig utrustning kan öka genom samverkan. För att vara effektiv skulle förstärkningen från annan stat då behöva bestå i närmast ”självständiga fungerande system” som samordnas på ledningsnivå med tjänstemän, logistiska planer, fordon, helikoptrar och båtar. Ett exempel på en sådan förstärkning på ett näraliggande område är Försvars-

maktens medverkan 2009–2010 i EU:s marina insats Operation Atalanta (*European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta*), vars syfte är att skydda sjöfarten vid Afrikas horn mot piratangrepp. En sådan ordning förutsätter ett väl uppbyggt internationellt samarbete. Det kan i det avseendet konstateras att Atlassarbetet framstår som väl utvecklat och väl fungerande. I Atlassarbetet ingår ett antal undergrupper (*Working Groups*) som bedriver utbildning och utveckling inom ett specifikt område. Nationella insatsstyrkan deltar i samtliga undergrupper, men har i huvudsak varit verksam i gruppen som arbetar med marina insatser, *Atlas Naval Working Group*. Samövningar sker kontinuerligt. År 2008 genomfördes i Sverige en omfattande internationell övning, ”Nemo”, varvid kunde konstateras att det fanns få praktiska hinder för operativ samverkan mellan de deltagande länderna (Belgien, Danmark, Frankrike, Spanien, Sverige och Tyskland). Samma slutsatser drogs efter samövningen ”Baltic Sea Storm” som hölls i Tyskland 2010.

Även om samverkan enligt Atlasrådsbeslutet sannolikt kommer att ske i endast ett fåtal situationer, bör det enligt utredningens mening finnas en rättslig reglering som möjliggör sådan samverkan. Svensk polis bör sålunda ges möjlighet att i enlighet med Atlasrådsbeslutet samverka med särskilda insatsgrupper från andra medlemsstater i Europeiska unionen.

8.5.4 Nordisk samtjänstgöring

Utredningens förslag: Svensk polis ska tillsammans med polis från en eller flera andra nordiska stater tillsammans på endera statens territorium få bedriva polistjänst för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott.

I det nordiska samarbetsavtalet talas om insatser i form av ”samtjänstgöring”. Med det menas att poliser från två eller flera avtalsparter tillsammans på endera partens territorium bedriver polistjänst för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet (artikel 1).

I praktiken skulle samarbetet innebära att poliser från annan nordisk stat patrullerar gemensamt med svensk polis i gränsnära områden eller i samband med särskilda evenemang eller händelser för

att genomföra allmän ordningshållande och brottsförebyggande verksamhet (se avsnitt 6.4.2 scenario 1–3). I den nordiska rapporten om samtjänstgöring har konstaterats, att det finns ett särskilt behov av gränsöverskridande samarbete för svenska polismyndigheter som har en geografisk gräns mot ett annat nordiskt land. Samarbetet avser både allmän ordningshållning, mer löpande verksamhet och tillfällig förstärkning vid en särskild händelse av mer akut karaktär.

5

Av den kartläggning av svensk polis samverkansbehov som redovisats i avsnitt 6.4.2 följer att det finns ytterligare behov av gränsöverskridande samverkan. Behoven omfattar inte enbart enskilda insatser, utan också ett mer fortlöpande samarbete under en längre tidsperiod. Det bör därför övervägas om det bör vara möjligt att bedriva ett sådant samarbete med polismyndigheter i de nordiska länderna. En viktig utgångspunkt är givetvis den välfungerande polisiära samverkan som redan förekommer mellan de nordiska länderna. Det är angeläget att inte rubba de arbetsformer och metoder som vuxit fram mellan svenska polismyndigheter och motsvarande myndigheter i de andra nordiska länderna. Samtidigt är det centralt att tillförsäkra enskilda medborgare och andra ett så gott skydd som möjligt. Det är därför grundläggande att samarbetet har ett tydligt författningsstöd.

En i författning reglerad möjlighet att samverka genom *samtjänstgöring* gnagnar enligt utredningens uppfattning medborgarnas säkerhet och kan vidare förväntas ha en allmänt brottsförebyggande effekt. Samtjänstgöring förbättrar inte bara förutsättningarna att upprätthålla ordningen på allmänna platser vid bl.a. idrottsevenemang, konserter och marknader, eller att allmänt kunna förstärka den polisiära närvaron, utan kan också utgöra ett komplement till befintliga samverkansformer i det brottsförebyggande arbetet, när det gäller t.ex. spaning. Enligt utredningens mening bör det finnas en tydlig rättslig reglering i svensk rätt som möjliggör sådan samverkan.

⁵ Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete s. 7 och 20 (Ju2008/4161/PO).

8.6 Under vilka närmare förutsättningar får de nya samverkansformerna användas?

Utredningens bedömning och förslag: Det är inte möjligt att i författning ange alla de situationer då utländska tjänstemän ska få delta i operativt polisiärt arbete på svenskt territorium. Förutsättningar för insatser och villkor för genomförande måste i stället begränsas på annat sätt. En lämplig form för begränsning är att en *överenskommelse* ska träffas för varje situation, vari samarbetet uttryckligen anges till att omfatta en särskild insats som är klart avgränsad. Överenskommelsen ska träffas mellan den svenska myndighet som begär stöd och behörig myndighet i samverkande stat. I avsnitt 9.2.4 framgår att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får begära sådant stöd.

Utredningen har i tidigare avsnitt framhållit att det finns ett visst, om än begränsat, behov för svensk polis att i vissa situationer operativt samverka med utländska tjänstemän på svenskt territorium. Utredningen har också funnit att det bör finnas en rättslig reglering som möjliggör en sådan samverkan. Det är emellertid omöjligt att på förhand förutse alla samverkanssituationer. Även om en detaljreglering skulle ha fördelar vad gäller förutsebarhet och rättssäkerhet, går det enligt utredningen inte att uttömmande ange eller på annat sätt urskilja eller avgränsa alla situationer, när svensk polis bör ha möjlighet att samverka med utländska brottsbekämpande myndigheter. Däremot är det möjligt att lyfta fram ett antal omständigheter som bör vara styrande för att i det enskilda fallet avgöra frågan om och för vilka syften en samverkansinsats ska kunna begäras och genomföras, liksom de närmare förutsättningar eller villkor som bör gälla. Förutsättningarna är naturligt avhängiga de formella avgränsningar som följer av de olika samarbetsformerna genom rådsbesluten i sig och överenskommelser kring det nordiska samarbetet.

En given förutsättning för att någon av samverkansformerna ska få användas är, som redan tidigare har framhållits, att det i en särskild situation finns ett behov av stöd från annan stat. Rätt för svensk polis att samverka operativt med annan stats myndighet på svenskt territorium måste vidare bestämmas till att omfatta en särskild insats som är klart avgränsad. Insatsen måste alltså konkretiseras och ges en yttre ram i tid och rum. En bedömning och närmare avgränsning av samarbetsformen måste alltså göras i varje enskilt fall.

När en samverkansinsats övervägs bör polisen ta ställning till följande frågor:

- Vilka är de nationella behoven?
- Hur kan de nationella behoven bäst mötas?
- Vilka nationella resurser finns?
- Är de rättsliga förutsättningarna för samverkan i sig uppfyllda?
- Vilket värde och vilka effekter kan samverkan med brottsbekämpande myndigheter från annan stat förväntas ge?
- Vilka konsekvenser får en insats i samverkan med annan stat för medborgarna och andra i Sverige?
- Är samverkansinsatsen praktiskt möjlig att genomföra?

Den prövning som förutsätts i varje enskilt fall måste alltså vara situationsanpassad. En avvägning måste göras med hänsyn till polisens egen verksamhet och tillgången till resurser. Bedömningen grundar sig på det medborgerliga och samhälleliga intresset av samarbete. Vid en bedömning av om insatser ska få genomföras måste också en avvägning göras av vilka resurser och stödformer som kan erbjudas av det land som kan komma ifråga för en begäran om samverkan.

En annan grundläggande förutsättning är att det är praktiskt möjligt att genomföra insatsen. Det finns omständigheter som påverkar en insats praktiskt och som kan utgöra hinder för att genomföra en insats, även om de formella förutsättningarna är uppfyllda. Till sådana faktorer som påverkar bedömningen hör bl.a. att den aktuella staten kan bistå med tjänstemän som har genomgått sådan utbildning och i övriga avseenden uppfyller de krav som ställs på dessa, att arbetsmetodikerna är förenliga med den som gäller för svensk polis och att de språkliga och kulturella skillnaderna inte omöjliggör samverkan.

Som anges i avsnitt 3.2.3 har rådet antagit en rekommendation om en modellöverenskommelse för samverkan enligt artikel 17 och 18 i Prümrådsbeslutet.⁶ Denna modellöverenskommelse kan lämpligen tjäna som vägledning vid tecknande av samverkansavtal oavsett om avtalet avser en insats enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Behov av samverkan kan uppstå akut. Vid t.ex. ett terroristangrepp kan tidsaspekten vara helt avgörande för en framgångsrik samverkans-

⁶ Utkast till rådets rekommendation om inrättande av gemensamma samarbetsgrupper enligt kapitel 5 i beslut 2008/615/RIF, 5023/1/10 ENFOPOL 1.

insats. Det är därför viktigt att beredningen av en överenskommelse om samverkan kan ske skyndsamt. Detta förutsätter korta ledtider och kommunikationsvägar och att samarbetet inte överformaliseras. Ett krav bör dock vara att överenskommelsen dokumenteras på ett tydligt sätt.

Överenskommelsen bör träffas mellan den svenska myndighet som begär stöd och behörig myndighet i samverkande stat. I avsnitt 9.2.4 framgår att regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får begära sådant stöd.

9 Beslut om och ledning av insatser

9.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven överväga i vilken ordning beslut ska tas om att begära stöd från andra länder i de olika former som behandlas i kap. 8. Frågan är närmast på vilken nivå inom svensk polis som beslut om att begära stöd lämpligen ska fattas. Målet bör också här vara ett tydligt och transparent system, vilket i detta fall betyder, att såväl medborgarna här i landet som myndigheter i andra länder utan svårighet ska kunna bedöma på vilken nivå besluten ska fattas.

Enligt utredningens direktiv är det en uttrycklig förutsättning att en insats, där tjänstemän från en brottsbekämpande myndighet i en annan stat deltar, ska stå under ledning av svensk polis. Detta är också en utgångspunkt i det nordiska samarbetsavtalet, som i artikel 4 anger att ledning utövas av polis från det land, där samtjänstgöring äger rum. Motsvarande gäller vid gemensamma insatser enligt Prüm-rådsbeslutet (se artikel 17.3) och vid insatser enligt Atlasrådsbeslutet (se artikel 3.3 a). Mot denna bakgrund behöver således utredningen närmast överväga behovet av en reglering av ledningsansvaret vid insatser i de olika former vilka har behandlats i kap. 8.

9.2 Beslut om insatser

9.2.1 Polisens organisation¹

Grundläggande bestämmelser om polisens organisation finns i polislagen (1984:387). Därutöver innehåller bl.a. polisförordningen (1998:1558) sådana bestämmelser. Rikspolisstyrelsens (RPS) organisation och uppgifter regleras främst i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen ska verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § polislagen). Till RPS hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan (1 § andra stycket förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Polisverksamheten i övrigt är indelad länsvis och i varje län finns en polismyndighet som svarar för polisverksamheten i länet (4 § polislagen). Polismännen är som huvudregel tjänstemän hos polismyndigheterna.

9.2.2 Ledning av polisverksamhet

RPS leds av rikspolischefen (16 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen), Säkerhetspolisen av säkerhetspolischefen (7 § förordningen [2002:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen) och Rikskriminalpolisen av rikskriminalchefen (17 a § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse (5 § polislagen). Denna består av polismyndighetens chef, länspolismästaren, och det antal övriga ledamöter, högst 13, som regeringen bestämmer (2 kap. 1 § polisförordningen).

Polisstyrelsen ska särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl (3 kap. 1 § polisförordningen). Det är polisstyrelsen som avgör viktiga frågor om myndighetens organisation,

¹ I avsnittet beskrivs den nuvarande ordningen. Polisens organisation ses för närvarande över av Kommittén om en ny organisation för polisen (Ju 2010:09). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2012.

dess planering och inriktning av verksamheten samt dess ekonomi (3 kap. 2 § polisförordningen).

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer (5 a § polislagen och 2 kap. 2 § polisförordningen).

Chef för en polismyndighet är en länspolismästare (2 kap. 11 § polisförordningen).

9.2.3 Rikspolisstyrelsens befogenheter och ansvar i vissa fall

Som nämnts i avsnitt 9.2.1 är RPS central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Med stöd av 7 § polislagen har regeringen uppdragit åt RPS att också leda viss polisverksamhet. Styrelsen leder genom Säkerhetspolisen polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, terroristbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning styrelsen bestämmer (4 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Utöver detta får RPS leda polisverksamhet i vissa andra situationer, t.ex. spaning mot narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet om brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning (6 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

RPS har enligt skilda förordningar, främst förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen, rätt att meddela föreskrifter för viss polisverksamhet (12–14 §§ förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). RPS har rätt att besluta om icke bindande råd inom sitt verksamhetsområde.

RPS är nationell enhet för Interpol och Europol samt är genom Sirenekontoret nationell kontaktpunkt för Schengens informationssystem, SIS, och ansvarig för den nationella delen av SIS (se även avsnitt 2.2.2 och 2.2.5). Vidare är RPS nationellt kontaktställe enligt artikel 15 i Prömrådsbeslutet för förmedling av uppgifter i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar (3 kap. 1 § förordningen [2010:75] om internationellt polisiärt samarbete).²

² I Ds 2009:8 föreslås att RPS också ska vara nationellt kontaktställe för förmedling av DNA-, fingeravtrycks- och fordonsuppgifter som ska utbytas enligt Prömrådsbeslutet. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Också när det gäller informationsutbyte i brådskande fall mellan brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater och i förhållande till bl.a. Frontex är RPS nationell kontaktpunkt (2 § andra stycket 1 a–g förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). RPS har bl.a. även till uppgift att biträda Regeringskansliet i det internationella arbetet på polisområdet (2 § andra stycket 5 förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

RPS har också flera samordningsuppgifter. En sådan uppgift är att svara för polisens planering för sådana särskilda händelser³ där intresset av samordnade insatser är särskilt framträdande (3 § 3 förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). I det internationella arbetet svarar RPS för samordningen av polisens verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar (3 § 6 förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). RPS svarar också för samordning av bistånd till andra stater enligt artikel 18 i Prövrådsbeslutet, om det inte är uppenbart att någon annan myndighet bör vara samordningsansvarig (3 kap. 3 § tredje stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete).

RPS får även ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i EU eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna (2 § tredje stycket förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås, ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

RPS får vidare besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat, om de polismyndigheter som berörs inte kan enas i frågan. Vid särskilda händelser får dock RPS på begäran av en polismyndighet alltid besluta om polisförstärkning från ett eller flera polisdistrikt till andra polisdistrikt (10 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Efter regeringens medgivande eller i brådskande fall får RPS begära stöd av Försvarsmakten för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till. Vid lagens tillkomst ut-

³ Beträffande uttrycket *särskild händelse*, se avsnitt 8.5.2.

talade regeringen att det är angeläget, att en begäran om stöd innefattande vålds- och tvångsbefogenheter för Försvarsmaktens personal görs på så hög nivå som möjligt inom polisorganisationen och att en begäran om stöd därför bör beslutas av RPS utan möjlighet att delegera sin beslutsrätt till enskilda polismyndigheter (se prop. 2005/06:111 s. 40).

RPS får vidare besluta om att kalla in beredskapspoliser till en polismyndighet vid allvarliga eller omfattande störningar på samhället från ordnings- eller säkerhetssynpunkt, eller vid risk för sådana störningar (8 § förordningen [2008:1097] om beredskapspolisen).

Det är också RPS som är behörig myndighet att samtycka till gränsöverskridande övervakning och att vidarebefordra en sådan framställning till den berörda polismyndigheten. RPS kan i ett enskilt fall överlåta till polismyndigheten att ta ställning till framställningen (15 § lagen [2000:343] om internationellt polisiärt samarbete).

9.2.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En begäran om att en brottsbekämpande myndighet från en annan stat ska lämna stöd till svensk polis vid operativa insatser på svenskt territorium ska göras av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen.

Det stöd som kan bli aktuellt att begära från en brottsbekämpande myndighet i en annan stat kan, som framgått, skilja sig åt och ta sig många former. I det internationella arbetet på polisområdet har RPS, som redovisats i det föregående, flera ansvarsområden och befogenheter (se avsnitt 9.2.3). Detta innebär också att RPS bör och ska ha en samlad överblick över de nationella polisresurserna och också borgen för en enhetlig syn på frågorna. Vidare är frågan om insatser med tjänstemän från annan stat på svenskt territorium i sig av sådan principiell vikt, att beslutsnivån redan av det skälet bör vara hög. Den naturliga utgångspunkten för utredningens fortsatta resonemang är därför, att en begäran om stöd från annan stat ska göras av RPS. En sådan behörighet bör också tillkomma regeringen under vilken RPS som förvaltningsmyndighet lyder. För en sådan centralisering talar vidare karaktären på de uppgifter som kan bli aktuella i samband med en insats på svenskt territorium. Utredningen bedömer inte att centraliseringen skulle fördröja genomförandet och inverka

negativt på hur snabbt insatsen kan komma igång. Snarare kan det förutses att effektivitetsvinster kan uppnås, om RPS på ett korrekt sätt utför sitt samordningsansvar inom polisväsendet och har säkerställt att den interna ledningen och styrningen fungerar.

Det finns emellertid anledning att närmare överväga om samma ordning bör gälla för alla typer av insatser och om olika syn bör gälla beroende på om insatsen grundar sig på Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller samarbetet mellan de nordiska länderna.

Med hänsyn till inte bara medborgarnas utan också de rättstillämpande förvaltningsmyndigheternas berättigade krav på en rättssäker och tydlig reglering får det anses mindre lämpligt att tillämpa olika beslutsordningar beroende på vilken typ av insats som är aktuell i det enskilda fallet. Däremot kan övervägas om det finns anledning, att tillämpa olika regler för beslut, beroende på den rättsliga grunden för samarbetsformen. En första möjlig skillnad skulle då kunna göras mellan, å ena sidan, de nordiska staterna och, å andra sidan, övriga stater anslutna till Prüm- och Atlasrådsbesluten. En sådan skillnad i förhållande till andra nordiska länder får stöd också genom tilläggsavtalet till det nordiska polissamarbetsavtalet från 2004, vari finns en möjlighet för en nationell polismyndighet att direkt till motsvarande polismyndighet i annat nordiskt land framställa en begäran om lån av utrustning och materiel (se vidare avsnitt 5.2). Enligt vad utredningen erfarit används denna möjlighet i begränsad utsträckning; i de flesta fall hanteras förfrågningar mellan de nordiska länderna nationellt av RPS. Det samarbete som nu är aktuellt är också betydligt mer omfattande än nuvarande nordiska samarbete. En nordisk särlösning kan vidare ifrågasättas redan på den grunden, att samarbetet i förhållande till de nordiska staterna kan grunda sig även på Prümbeslutet och, såvitt avser Danmark och Finland, Atlasrådsbeslutet. Utredningens slutsats är därför att någon sådan skillnad mellan de nordiska länderna och övriga stater inte bör göras.

Enligt utredningens mening är således en alltigenom samlad ordning att föredra, vilken innebär att en begäran om att en brottsbekämpande myndighet från en annan stat ska lämna stöd till svensk polis vid operativa insatser på svenskt territorium ska göras av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, RPS utan möjlighet för denna att delegera sin beslutanderätt till lokala polismyndigheter.

9.3 Ledning av insatser

9.3.1 Polisiära ledningsnivåer

Ledning av en insats utövas vanligen på flera olika nivåer.

För polismyndigheter gäller, om annat inte har reglerats särskilt, att den operativa polisledningen utövas av *polischefen*. Polischefen ansvarar för hela verksamheten inom sitt område och utövar den högsta operativa ledningen av polisens verksamhet på den lokala nivån. Ledningsansvaret kan beskrivas som en situationsanpassad ledning på strategisk nivå. Detta ansvar omfattar också Nationella insatsstyrkan, när denna får ett uppdrag av polismyndigheten. Insatsstyrkan står under den påkallande polismyndighetens direkta ledning, även om den omedelbara taktiska operativa ledningen på platsen utövas av ett polisbefäl inom styrkan.

Polischefen kan delegera det operativa ansvaret till i första hand *det vakthavande befälet*⁴ (jfr 2 kap. 16 § polisförordningen). Vid en särskild händelse leds insatsen på övergripande operativ nivå normalt av en *kommenderingschef (KC)* och på lägre operativ nivå (taktisk nivå) i normalfallet av en *polisinsatschef (PIC)*. KC har en stab som är olika bemannad beroende på insatsen omfattning och inriktning. Även PIC kan ha en s.k. fältstab som ledningsstöd (se vidare 12–15 §§ RPSFS 2006:14, FAP 201-1). Vid större händelser, t.ex. demonstrationer eller händelser som är utspridda geografiskt, kan flera polisinsatschefer vara utsedda. Under polisinsatscheferna kan också ett antal *avdelningschefer* och *insatsledare* förekomma, vilka i sin tur leder *gruppchefer* med grupper. I den särskilda polistaktiken används vanligen avdelningschefer med fyra grupper med sju poliser och en gruppchef i varje grupp.

Gruppchefer kan också ges ett ledningsansvar över ett antal enskilda patruller eller grupper vid en mindre händelse. I vissa fall utses även *platschefer* som leder flera patruller.

9.3.2 Förmanskap

Polisarbetet kräver att det alltid klart framgår vem som är att anse som förman och har befälsrätt över en polisstyrka. Polismän som uppträder i grupp står därför alltid under ledning av en utpekad

⁴ Andra beteckningar förekommer såsom exempelvis ”stationsbefäl” eller ”inre befäl”.

förman. Bestämmelser om förmanskap och befäl finns i polisförordningen (1998:1558).

Den som i förhållande till någon annan leder och ansvarar för viss verksamhet är dennes *förman* i verksamheten (4 kap. 3 § polisförordningen). Vid ett uppdrag som polismän utför gemensamt ska framgå av arbetsordningen eller av order vem som är *befäl*. I annat fall är den som har den högsta befattningen befäl. Om flera polismän har lika höga befattningar är den befäl som har haft befattningen längst tid eller, om de har haft befattningen lika länge, den till levnadsåldern äldste (4 kap. 4 § polisförordningen). Regleringen är uttömmande och det finns inget utrymme för polismän som arbetar i grupp att själva utse sin förman.⁵

Som regel är vakthavande befäl förman och har en arbetsledande ställning (2 kap. 16 § polisförordningen). I förmannens uppgifter ingår bl.a. att pröva om omhändertaganden av personer eller egendom ska bestå (15 och 24 b §§ polislagen). Förmansprovningen syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att frågan om ett fortsatt omhändertagande alltid bedöms av någon annan än den som har verkställt åtgärden. Provningsen kan göras på distans (RPSFS 2000:22, FAP 255-1). Förmanskapet innebär vidare bl.a. ett övergripande ansvar för att protokoll över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips upprättas (27 § polislagen).

9.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska alltid stå under befäl av svensk polis.

Som anges i avsnitt 9.1 gäller som utgångspunkt för utredningens överväganden att utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige som grundar sig på Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska stå under ledning av svensk polis. Denna utgångspunkt väcker frågan huruvida ledning av en sådan insats på svenskt territorium kräver någon ytterligare nationell reglering.

⁵ Annika Norée, Laga befogenhet, 2000, s. 245, se även NJA 1987 s. 655.

Svensk polisiär insatsledning grundar sig i huvudsak på ett för polisen internt besluts- och ledningssystem som tar sin utgångspunkt i polisförordningens reglering av förmanskap och befäl (se avsnitt 9.3.1 och 9.3.2). Denna svenska ordning bör med utgångspunkt i grundläggande folkrättsliga regler, dvs. framför allt statssoveräniteten, i överförd mening bli gällande även för utländska tjänstemän, när de deltar i svensk polisverksamhet. En sådan bedömning görs med utgångspunkt i att varje stat enligt sina nationella regler avgör vilka åtgärder som får och inte får vidtas inom statens territorium (se bl.a. prop. 2009/10:98 s. 11). Det finns alltså även utan särskild reglering ett polisiärt ledningsansvar för insatser i Sverige, som ställer krav på att svenska polismän måste finnas tillgängliga för att ge tjänstemän från andra stater anvisningar och stöd. Den omständigheten att tjänstemännen bär sin egen stats uniform påverkar inte bedömningen av att tjänstemännen står under svensk polis insatsledning.

Även om det sålunda inte mot denna bakgrund i och för sig behövs en särskild reglering, är ledningsfrågan så central, bl.a. ur rätts-säkerhets- och disciplinsynvinkel, att den likväl enligt utredningen bör regleras i förevarande sammanhang. Detta innebär att det i lagen om internationellt polisiärt samarbete bör tas in en bestämmelse som uttryckligen anger, att utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller samarbetet mellan de nordiska länderna ska stå under befäl av svensk polis.

De svenska ledningsformer, vilka redovisats i föregående avsnitt och som alltså ska tillämpas även i förhållande till utländska tjänstemän, innebär i normalfallet att en polisiär insats av den storlek som kan föranleda stöd av utländska brottsbekämpande myndigheter förutsätter att en insatsledning blir särskilt utpekad. Denna ledning har det yttersta ansvaret för hela insatsen och gör en övergripande bedömning av behov och proportionalitet när den definierar och avgränsar uppdraget. Det är viktigt att ledningsförhållandena är klara i sådan tid att det finns goda möjligheter att lägga upp taktiken och att delge alla deltagande deras uppgifter och informera om vilka generella direktiv som gäller. Det får förutsättas att de utländska tjänstemännen har och åtföljs av egna befäl som utövar en intern befälsrätt över de utländska tjänstemännen. En förutsättning för de utländska tjänstemännens medverkan är dock att de inordnas i den organisationsstruktur som finns här och underställs svensk polis befäl och ledning. Exempelvis kan en grupp utländska tjänstemän stå under befäl av en utländsk gruppchef som i sin tur står under befäl av en

svensk insatsledare. Allmänt bör i detta sammanhang också framhållas, att en grundläggande förutsättning för att ledningen av en kommandering ska kunna fungera är att det inte råder någon oklarhet i fråga om ledningsförhållandena. Befälsförhållandena inom den centrala ledningen måste vara klara. Vidare måste stå klart om en order härrör från den centrala ledningen eller från insatsledningen (se JO 1992/93 s. 69, vilket ärende gällde vissa polisingripanden i samband med en VM-kvalmatch i fotboll). I förevarande sammanhang tillkommer också den särskilda vikt som måste läggas på kommunikationsfrågor, när poliser från skilda länder och kulturer deltar i gemensamma operationer.

10 Tjänstemännen och deras befogenheter

10.1 Utländska tjänstemän som får delta i en insats i Sverige

Utredningens förslag: Följande utländska tjänstemän ska få delta i en insats i Sverige enligt *Prümrådsbeslutet* och *Atlasrådsbeslutet*:

- Polisman
- Annan tjänsteman som är verksam vid brottsbekämpande myndighet och som har polisiära befogenheter
- Tjänsteman som är verksam vid brottsbekämpande myndighet och som har särskild funktion och kompetens, exempelvis analytiker, bombtekniker och båtförare

Polisman från annan nordisk stat ska få delta i *nordisk samtjänstgöring* i Sverige.

10.1.1 Det nordiska samarbetsavtalet

Det nordiska samarbetsavtalet omfattar s.k. samtjänstgöring, vilket innebär att *poliser* från två eller flera parter tillsammans på endera statens territorium bedriver polistjänst. För att samtjänstgöring ska kunna genomföras på svenskt territorium förutsätts alltså att polisman från annan nordisk stat får delta i sådan tjänstgöring här. Några föreskrifter om vad som avses med polisman behövs inte. Annan stats definition av polisman får godtas. Eftersom det nordiska samarbetsavtalet är begränsat till samtjänstgöring mellan poliser, finns inget behov av att tillåta annan tjänsteman än polisman att delta i sådan tjänstgöring.

10.1.2 Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet

Kartläggningen av behovet av ett fördjupat operativt samarbete med utländska brottsbekämpande myndigheter, vilken redovisas i kap. 6, och den nya reglering av det internationella polissamarbetet, som framgår av kap. 8, ger vid handen att flera olika kategorier av tjänstemän bör få delta i samverkan enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet.

I de flesta fall av samverkan krävs att tjänstemannen har polisiär utbildning och ställning motsvarande en svensk polisman. En naturlig utgångspunkt är därför att utländsk polisman bör få delta i en insats i Sverige. Liksom är fallet beträffande nordisk samtjänstgöring (se avsnitt 10.1.1) behövs inte några föreskrifter om vad som avses med polisman. Annan stats definition av polisman får godtas.

Polisverksamhet är organiserad på olika sätt i EU-medlemsstaterna. Förutom polisen finns i en del stater andra myndigheter vars uppgifter innefattar att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott. I vissa stater utövas polisiär verksamhet exempelvis av både polis och s.k. gendarmeri, som är en myndighetsform med i regel såväl polisiära som militära uppgifter. Gendarmeri finns i bl.a. Frankrike (*Gendarmerie Nationale*), Italien (*Arma dei Carabinieri*) och Spanien (*Guardia Civil*). Ofta sorterar ländernas särskilda insatsgrupper under dessa myndigheter. Detta gäller t.ex. de franska, italienska och spanska särskilda insatsgrupperna GIGN¹, GIS² respektive Guardia Civil-UEI³. Det finns, inte minst vad gäller samverkan enligt Atlasrådsbeslutet, ett behov av att tjänstemän från sådana myndigheter får delta i en insats i Sverige. Som nämnts ovan har gendarmeri i regel både polisiära och militära uppgifter. Deras organisation och befälsstruktur har också klara militära drag.⁴ För den samverkan som här är i fråga får insatserna givetvis endast avse polisiära uppgifter. Detta följer redan av syftet för vilket samverkan får ske, se avsnitt 8.4.

Ett annat exempel på tjänstemän som inte är polismän men som kan ha polisiära befogenheter är tjänstemän vid utländska motsvarigheter till Kustbevakningen och Tullverket. Även sådana tjänstemän bör få delta i en insats i Sverige.

Det kan också finnas behov av att samverka med tjänstemän som inte har polisiära befogenheter, nämligen sådana tjänstemän hos ut-

¹ *Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale*

² *Gruppo Intervento Speciale dei Carabinieri*

³ *Unidad Especial de Intervención*

⁴ Det franska gendarmeriet betraktas i Frankrike som en militär och icke-civil myndighet.

ländska brottsbekämpande myndigheter som har särskilda funktioner och kompetenser (se t.ex. avsnitt 6.3.2 scenario 3 och 4). Dessa tjänstemän ställs, till skillnad från polismän, i normalfallet inte inför situationer då våld eller tvång måste användas utan har en understödjande funktion i det polisiära arbetet. Exempel på sådana tjänstemän är analytiker, bombtekniker, båtförare, dykare, helikopterförare, IT-tekniker och andra tjänstemän som är ansvariga för att sköta viss utrustning.

Sammanfattningsvis bör alltså polismän, andra tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndighet och som har polisiära befogenheter samt tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndighet och som har särskilda funktioner och kompetenser få delta i en insats i Sverige enligt Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet.

10.2 Befogenheter

10.2.1 Utgångspunkter

Artikel 17.2 i Prümrådsbeslutet innebär en möjlighet att på svenskt territorium genomföra gemensamma insatser, där både svenska och utländska tjänstemän deltar och där de utländska tjänstemännen ges rätt att utöva *verkställande befogenheter*. I samband med Sveriges godkännande av Prümrådsbeslutet konstaterade regeringen, att verkställande befogenheter torde avse sådant som ryms inom det svenska begreppet myndighetsutövning (prop. 2007/08:83 s. 29). Även bistånd enligt Atlasrådsbeslutet liksom nordisk samtjänstgöring kan avse insatser som utgör myndighetsutövning. I de följande avsnitten behandlar utredningen begreppet myndighetsutövning (avsnitt 10.2.2), myndighetsutövning i polisiär verksamhet (avsnitt 10.2.3) samt nuvarande och framtida befogenheter för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige (avsnitt 10.2.4 respektive 10.2.5).

10.2.2 Begreppet myndighetsutövning

Begreppet *myndighetsutövning* används för att klargöra och begränsa det allmännas befogenheter i förhållande till enskilda.

Allmänt avses med myndighetsutövning beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för det allmännas maktbefogenheter och vilka får förmånliga eller tvingande rättsverkningar för den en-

skilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (jfr prop. 1975:78 s. 141 f.). Myndighetsutövning kan bl.a. bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden och kan även avse faktiska åtgärder, exempelvis för att verkställa beslut. Karakteristiskt är att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut genom vilket den enskilde förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste denne rätta sig efter beslutet, eftersom den enskilde annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot denne. Råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde, t.ex. sjukvård eller undervisning, utgör inte myndighetsutövning.⁵ Vilken närmare innebörd som ges begreppet myndighetsutövning varierar mellan olika författningar i vilka begreppet används. Legaldefinitioner saknas. I förvaltningslagen avses t.ex. endast handläggning av förvaltningsärenden, medan däremot rättskipning eller faktisk förvaltningsverksamhet faller utanför.⁶

Bedömningen av vad som kan anses utgöra myndighetsutövning blir också olika beroende på om begreppet *i* myndighetsutövning eller *vid* myndighetsutövning används. När begreppet "vid myndighetsutövning" används är innebörden något vidare än begreppet "i myndighetsutövning". Det innebär bl.a. att även sådant handlande som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med själva myndighetsutövningen omfattas (se prop. 1972:5 s. 311 och 498). I 3 kap. skadeståndslagen används begreppet "vid myndighetsutövning" för att avgränsa tillämpningsområdet för det allmännas ansvar gentemot enskilda medborgare (se vidare kap. 15). Samma begrepp, "vid myndighetsutövning", förekommer också inom straffrätten för att bestämma det straffbara området för brotten tjänstefel och grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (se vidare kap. 14).

Frågan i vilken utsträckning operativt polisiärt samarbete innefattar myndighetsutövning i Sverige aktualiserades bl.a. i samband med Sveriges anslutning till Schengenkonventionen (prop.

⁵ Se vidare prop. 1971:30 s. 331, Tryggve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 2 uppl., s. 23 ff. och Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., s. 19 ff.

⁶ Strömberg och Lundell, a.a. s. 21. Förvaltningslagsutredningen har i sitt betänkande *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29 s. 99 ff.) föreslagit att begreppet myndighetsutövning inte ska användas i den nya förvaltningslagen. Enligt utredningen påverkar detta dock inte tillämpningen av befintlig eller kommande lagstiftning på andra områden, där begreppet figurerar eller kan komma att introduceras.

1999/2000:64). I det lagstiftningsärendet konstaterades, att all tjänsteutövning av myndighetspersoner inte samtidigt är myndighetsutövning och att myndighetsutövning normalt avser beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för det allmännas maktbefogenheter. Vidare anfördes, att åtgärderna ska komma till stånd och få sina rättsverkningar mot den enskilde i kraft av offentlighetsregler samt beslutas ensidigt av det allmännas företrädare, och av ett rättssubjekt som intar en monopolställning på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan. Mot den bakgrunden resonerade regeringen vidare kring frågan om gränsöverskridande förföljande kunde innefatta myndighetsutövning (a. prop. s. 93 ff.). Regeringen anförde, å ena sidan, att åtgärden syftar till att en person ska berövas friheten, antingen av de förföljande tjänstemännen eller av den mottagande statens tjänstemän, och att ett frihetsberövande är en åtgärd som innebär myndighetsutövning. Å andra sidan fann regeringen att de befogenheter som tillkommer en utländsk polisman vid förföljande i stort sett sammanfaller med de befogenheter som enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken tillkommer envar som påträffar en brottsling på bar gärning. Regeringen konstaterade emellertid, att det knappast kan hävdas att en polisman i tjänsten omfattas av den regeln. Enligt regeringens slutsats då, var det därmed klart att fortsatt förföljande kan innefatta myndighetsutövning här i landet.

I fråga om gränsöverskridande övervakning bedömde regeringen att övervakningen kunde ses som åtminstone ett *utflöde av myndighetsutövning*, eftersom den sker inom ramen för en brottsutredning som pågår i den främmande staten och riktar sig mot den som misstänks för delaktighet i det brottet. Därför skulle åtgärden enligt regeringen vara att betrakta som ett sådant uttryck för det allmännas maktbefogenheter som kommer till stånd genom offentlighetsregler. I sammanhanget fästes vidare avseende vid att en tjänsteman från annan stat som fortsätter en övervakning eller ett förföljande över gränsen in i Sverige ska likställas med svenska polisman om han eller hon skulle utsättas för eller begå brottsliga handlingar.

10.2.3 Myndighetsutövning i polisiär verksamhet

Polisiär verksamhet innefattar sådan tjänsteutövning som samtidigt också innebär myndighetsutövning, t.ex. befogenheterna att använda våld och tvång. Nedan följer en sammanfattande beskrivning av vilka befogenheter svensk polis har att utöva sådan myndighet.⁷

Svenska polismän har ett allmänt bemyndigande att vidta åtgärder för att verkställa en tjänsteuppgift. För att kunna fullgöra sina uppgifter har de rätt att *ingripa* på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter (8 § polislagen).

Ett ingripande kan beskrivas som en åtgärd som riktar sig mot en eller flera bestämda personer eller en bestämd grupp av personer och som syftar till att åstadkomma ett konkret resultat. Karakteristiskt är också att ett ingripande medför synbara eller kännbara verkningar eller på något sätt är förenat med tvång (SOU 1993:60 s. 85 f.). Detta innebär att alla befallningar som kan förenas med tvång om de inte följs är att betrakta som ingripanden. Upplysningar eller anvisningar som polisen lämnar kan däremot inte betraktas som ingripanden.

Det krävs att det finns ett uttryckligt författningsstöd för alla sådana ingripanden som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

Grundläggande för en svensk polismans handlande är att detta alltid ska vara försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter, dvs. i enlighet med de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Ett polisingripande måste vara nödvändigt för att avvärja eller undanröja den aktuella faran eller störningen (*behovsprincipen*). De skador och olägenheter som ett ingripande kan medföra för ett motstående intresse får i enlighet med *proportionalitetsprincipen* inte stå i missförhållande till syftet med ingripandet.⁸

En polismans rätt att använda våld mot person och egendom regleras i 10 § polislagen. Bestämmelsen ger enbart rättsligt stöd för våldsanvändning vid ett rättsenligt ingripande.⁹ En polisman får använda våld som ett nödvändigt led i en tjänsteuppgift bl.a. när han eller hon med laga stöd avvisar eller avlägsnar någon eller när polismannen med laga stöd stoppar ett fordon eller annat transportmedel.

⁷ Mera ingående redogörelser för polisens befogenheter att använda våld och tvång finns i bl.a. Annika Norée, Laga befogenhet – Polisens rätt att använda våld, 2000, och Polisens rätt till våld, 2008.

⁸ Nils-Olof Berggren och Johan Munck, Polislagen – En kommentar, 8 uppl., s. 57 f.

⁹ A.a., s. 78 f.

En polisman kan också ha rätt att ingripa med tvång och våld vid en ordningsstörning, vid omedelbar fara för ordningsstörning eller vid brott och vid fara för brott (13 § polislagen). Med ordningsstörning menas ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Faran måste vara konkret. Detta innebär bl.a. att det inte räcker att en person sedan tidigare är känd för att ofta uppträda ordningsstörande. Som en ytterligare förutsättning för ett polisingripande gäller att detta verkligen är nödvändigt för att kunna upprätthålla ordningen.

Enligt 13 § polislagen har en polisman rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer. Av bestämmelsen framgår uttryckligen att i första hand de mindre ingripande åtgärderna avvisande och avlägsnande ska användas och att ett regelrätt omhändertagande bara får användas i fall då dessa inte är tillräckliga (13 § andra stycket).

Med avvisande menas att en person hindras från att komma in på ett visst område eller i en viss byggnad. Med avlägsnande avses att den som stör allmän ordning helt enkelt förs bort från platsen. Vanliga fall av avlägsnanden är då någon flyttas från en lokal eller från ett område, t.ex. en idrottsarena, där han eller hon stört ordningen. Om det är fråga om annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, är åtgärden i regel att se som ett omhändertagande.¹⁰

En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får i anslutning till ingripandet under vissa förutsättningar också kroppsvisitera denne (19 § polislagen). Rätten att visitera omfattar s.k. skyddsvisitation, kroppsvisitation för att fastställa en persons identitet och kroppsvisitation i förebyggande syfte för att söka efter vapen eller andra farliga föremål eller föremål som kan användas som hjälpmedel vid skadegörelse.

Det föreskrivs vidare en rätt för en polisman att avvisa eller avlägsna den som försöker tränga in på avspärrat område eller som vägrar att lämna ett sådant område samt den som inte följer en anvisad väg (13 a § polislagen). Även i samband med att en allmän sammankomst ställs in eller upplöses får en polisman avvisa eller avlägsna personer (13 b § polislagen). Vidare får deltagare i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, avvisas eller avlägsnas om de stör den

¹⁰ A.a., s. 101.

allmänna ordningen eller utgör en fara för denna (13 c § första stycket polislagen). Om det rör sig om en mer kvalificerad störning av den allmänna ordningen eller en omedelbar fara för en sådan störning, t.ex. när deltagare i en folksamling går till handgripligheter genom våld mot person eller omfattande skadegörelse eller avser att förgripa sig på person eller egendom på ett sådant sätt, kan polismän också ha rätt att avlägsna deltagare i ordningsstörande folksamlingar längre bort från ett område eller utrymme, s.k. utvidgat avlägsnande (13 c § andra stycket polislagen och prop. 2008/09:131 s. 20).

Vad som föreskrivs i 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) om rätten att belägga någon med fängsel gäller enligt 10 a § polislagen, även när en polisman omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. Detta innebär att den som är föremål för sådant ingripande får beläggas med fängsel vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den omhändertagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

Utöver den rätt att använda våld som kan föreligga med stöd av polislagen kan en polisman bl.a. också ha rätt att använda våld med stöd av specialreglering (se bl.a. 1, 9 och 10 §§ lagen [1976:511] om omhändertagande av berusade personer m.m.) eller i nödvärn eller nöd (se 10 § tredje stycket polislagen och 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken).

Med stöd av nödvärnsrätten kan polismän, liksom andra som omfattas av svensk lag, utan risk för straffpåföljd vidta åtgärder för att avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom, betvinga den som hindrar att egendom återtas på bar gärning samt i vissa fall hindra någon från olaga intrång eller avlägsnar den som gjort sig skyldig härtill (se 24 kap. 1 § brottsbalken, prop. 1983/84:111 s. 86 och s. 94 samt prop. 1996/97:175 s. 71 f.). En förutsättning är att de åtgärder som vidtas inte är uppenbart oföresvarliga.

I undantagsfall och subsidiärt till nödvärnsrätten kan en polisman också, i likhet med andra, åberopa nödrätten. Enligt 24 kap. 4 § brottsbalken utgör en gärning som någon begår i nöd ett brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkats annan och omständigheterna i övrigt är oföresvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Den som handlar i nödvärn eller nöd eller som brukar våld enligt 10 § polislagen ska vara fri från ansvar, även om han eller hon gjort mer än vad som är medgivet när omständigheterna var sådana att han eller hon svärigen kunde besinna sig (s.k. excess, se 24 kap. 6 § brottsbalken).

10.2.4 Nuvarande befogenheter för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige

10.2.4.1 Myndighetsutövning förutsätter författningsreglering

Utredningens bedömning: Det krävs särskild författningsreglering för att utländska tjänstemän självständigt ska kunna utöva sådana befogenheter i Sverige som utgör myndighetsutövning.

Tidigare granskningar av internationellt polisiärt samarbete som har genomförts av Justitieombudsmannen (JO) visar entydigt, att en utländsk tjänsteman inte utan författningsstöd kan tillåtas att på egen hand utföra polisiära uppgifter i Sverige.

Med stöd av nuvarande rättsliga reglering innebär detta i princip – om inte annat följer av en uttrycklig författningsreglering – att deltagande av utländska tjänstemän ska ske i närvaro av svensk polis. Det blir i sådana fall inte frågan om något annat än att den faktiska myndighetsutövningen utförs av svensk polis och att de utländska tjänstemännen håller sig i bakgrunden (JO 2005/06 s. 101). För utländska tjänstemän rör det sig alltså närmast om en passiv medverkan bestående i första hand av en rätt för polismännen att närvara vid svensk polismans förhör eller när husrannsakan och beslag genomförs (se JO 1974 s. 93 och JO 1993/94 s. 88). Enligt JO:s mening finns det särskilt starka skäl att slå vakt om denna ordning, när den polisverksamhet som det är fråga om kan innebära att våld eller tvångsåtgärder kommer till användning mot enskilda.

Om utländska tjänstemän självständigt ska kunna utöva myndighet i Sverige krävs sålunda, att denna rätt grundar sig på lag eller annan författning eller på annat sätt kan härledas ur ett bemyndigande av regeringen eller riksdagen (prop. 1971:30 s. 334).

10.2.4.2 Nuvarande befogenheter att utöva myndighet

I lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) finns bestämmelser som i viss utsträckning ger tjänstemän från övriga EU-länder samt Island, Norge och Schweiz befogenheter att utöva myndighet på svenskt territorium, bl.a. i samband med gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande.

Gränsöverskridande övervakning ger utländska tjänstemän rätt att fortsätta en pågående övervakning in i Sverige, om det i deras hemstat pågår en utredning om ett brott som kan föranleda utlämning och en behörig svensk myndighet samtycker till det (4 § LIPS).

Gränsöverskridande förföljande innebär att tjänstemän från en Schengenstat i vissa fall får förfölja en flyende gärningsman över gränsen in i Sverige eller till annan stat som är ansluten till Schengensamarbetet. Det krävs att den flyende antingen har tagits på bar gärning för vissa brott eller för medhjälp till sådant brott, eller har rymt från häkte eller fängelse. Vidare ska det huvudsakliga syftet med förföljandet vara att säkerställa ett utlämningsförfarande till den Schengenstat varifrån förföljandet upptogs (5 § LIPS). Förföljande tjänstemän får stoppa och omhänderta den flyende till dess att det mottagande landets tjänstemän kan överta omhändertagandet eller identifiera den flyende (6 § andra stycket LIPS). Utländska tjänstemän från annan stat får av säkerhetsskäl kroppsvisitera den omhändertagne, omhänderta föremål och belägga den omhändertagne med handfängsel (7 § LIPS).

En liknande reglering finns, på tullområdet, i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (se avsnitt 2.2.9).

LIPS reglerar också *polisiärt samarbete i Öresundsregionen*. Danska polismän har på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen bl.a. samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som svenska polismän har enligt lag eller annan författning (9 § första stycket). Gränsöverskridande övervakning eller förföljande behöver alltså inte pågå för att dansk polis ska få ingripa med stöd av bestämmelsen på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen.

10.2.4.3 Envarsrätten

Utredningens förslag: I lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete ska införas en bestämmelse som föreskriver att utländska tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndighet och som har särskild funktion och kompetens ska ha befogenheter motsvarande den s.k. envarsrätten (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken).

Även utan en särskild reglering som anger vilka befogenheter en utländsk tjänsteman kan ha när han eller hon ingriper i Sverige skulle kunna hävdas, att en sådan tjänsteman alltid har rätt att ingripa i Sverige med stöd av den s.k. envarsrätten (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Denna är närmast att betrakta som ett avsteg från den grundläggande principen att staten ansvarar för brottsbekämpningen och för de tvångsåtgärder som krävs för att utreda brott. När det gäller s.k. envarsgripanden har JO uttalat att sådana ingripanden inte utgör myndighetsutövning (JO 2000/01 s. 137).

Ett ingripande av envar är begränsat och förutsätter alltid att den som grips är efterlyst för brott eller har begått brott som kan straffas med fängelse och påträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Det krävs i sistnämnda situation att gärningsmannen ertappas i anslutning till att brottet fullbordas eller medan det ännu pågår för att kravet på ”bar gärning” ska vara uppfyllt. Vad uttrycket ”flyende fot” omfattar är inte helt klarlagt, men gripande i dessa fall förutsätter normalt att den som griper har följt gärningsmannen från brottsplatsen utan avbrott.¹¹ Den enskilde har rätt att skyddsvisitera i samband med ingripandet. Den som gör ett envarsgripande har också rätt att med stöd av 27 kap. 1 § och 4 § första stycket rättegångsbalken ta ett föremål som därvid påträffas i beslag, om föremålet endera skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott, avhänts genom brott eller kan antas förverkat på grund av brott.¹² Ett sådant s.k. envarsbeslag är en momentan åtgärd och förundersökningsledaren eller åklagaren ska pröva om beslaget ska bestå. Det saknas däremot en rätt att kroppsvisitera en person för att söka efter sådant som kan tas i beslag.¹³

Den som har gripit någon med stöd av envarsrätten ska skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman. Normalt sker

¹¹ NJA 1968 s. 67 och Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel*, 2 uppl., s. 219.

¹² JO 2000/01 s. 157, NJA 1990 s. 324, minoritetens uppfattning och Lindberg, a.a., s. 226.

¹³ Lindberg, a.a., s. 227.

detta genom att polis kallas till platsen. Polismannen ska pröva om frihetsberövandet ska bestå.

Den rättsliga bedömningen av frågan om en utländsk tjänsteman kan anses ha rätt att ingripa som envar på svenskt territorium är inte självklar. En svensk polisman – som alltid och således även utanför tjänsten har till uppgift att ingripa mot brott – har bedömts inte kunna åberopa envarsrätten för att gripa någon.¹⁴ Däremot har en svensk polisman med stöd av envarsrätten ansetts kunna gripa ett barn som har begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och som anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen.¹⁵ Som angetts i avsnitt 10.2.2 har regeringen, i ett sammanhang när frågan om fortsatt förföljande enligt Schengensamarbetet behandlades, konstaterat att det knappast kan hävdas att en polisman i tjänsten omfattas av envarsrätten (prop. 1997/98:42 s. 81). Regeringen gjorde samma bedömning i samband med Sveriges anslutning till Neapel II konventionen, som gäller för internationellt tullsamarbete (prop. 1999/2000:122 s. 54). Möjligen kan hävdas att regeringen, utan att närmare utveckla argumentationen, med hänsyn till sammanhanget också gav uttryck för att en utländsk tjänsteman som utför ett uppdrag på svenskt territorium inte kan betraktas som ”envar”.

En omständighet som enligt utredningen talar för att en sådan bedömning är riktig är att uniformerade tjänstemän rimligen bör betraktas som företrädare för det allmänna och därför inte kan ingripa som envar. Med envarsgripande avses närmast åtgärder som företas av enskilda personer.¹⁶ Mot ett sådant synsätt talar emellertid att tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket anses ha en generell envarsrätt. Detta innebär att det inte krävs något uttryckligt lagstöd för att uniformerade tjänstemän kan gripa den som är efterlyst för brott eller den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot.¹⁷ Det skulle vara rimligt att i detta hänseende jämställa utländska tjänstemän med nämnda tjänstemän, något som alltså skulle tala för att också tjänstemän från brottsbekämpande myndigheter i annan stat kan ha rätt att ingripa som envar i Sverige. Gemensamt för nyssnämnda svenska kategorier av tjänstemän är att de, till skillnad från svenska polismän, inte har någon generell skyldighet att självmant också under

¹⁴ Se 4 kap. 10 § polisförordningen, Lindberg, a.a. s. 219 f. och Peter Fitger, Rättegångsbalken m.m., avsnitt 24:7.

¹⁵ Se 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, även Fitger a.a., avsnitt 24:7.

¹⁶ Se bl.a. Fitger, a.a., avsnitt 24:7.

¹⁷ Se bl.a. prop. 2007/08:53 s. 84 och SOU 2008:55 s. 229.

ledig tid ingripa för att trygga den allmänna ordningen och säkerheten (se 4 kap. 10 § polisförordningen).

Rättsläget får sammanfattningsvis anses oklart och motsägelsefullt. Visserligen talar mycket för att utländska tjänstemän skulle ha rätt att i Sverige ingripa som envar, men något entydigt svar på frågan finns inte. En av utgångspunkterna för den rättsliga regleringen är att den ska vara klar, tydlig och lätt att tillämpa (se kap. 7). Av regleringen bör därför uttryckligen framgå att utländska tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndighet och som har särskild funktion och kompetens har befogenheter motsvarande den s.k. envarsrätten (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Befogenheterna för övriga tjänstemän, dvs. polismän och andra tjänstemän med polisiära befogenheter, behandlas nedan.

10.2.5 Nya befogenheter för utländska tjänstemän att utöva myndighet i Sverige

Utredningens förslag och bedömning: I utländska polismäns uppgifter ingår myndighetsutövning, t.ex. användning av våld och tvång. Detsamma gäller andra utländska tjänstemän som har polisiära uppgifter. Det krävs därför att deras befogenheter, i likhet med vad som gäller för svenska polismän, författningsregleras. I lagen (2000:343) om internationellt polisärt samarbete ska en ny bestämmelse införas som anger, att utländska polismän eller andra utländska tjänstemän som har polisiära befogenheter och som utför polisiära uppgifter på svenskt territorium enligt Prümrådets beslut, Atlasrådets beslut eller det nordiska samarbetsavtalet har motsvarande befogenheter att initialt *ingripa* som en svensk polisman har enligt polislagen.

Övriga tjänstemän som får delta i insatser i Sverige, dvs. tjänstemän med särskilda funktioner och kompetenser, utövar i normalfallet inte myndighet. Det saknas därför behov av att ge sådana tjänstemän möjlighet att självständigt utöva sådana befogenheter som utgör myndighetsutövning.

10.2.5.1 Utländska polismän och andra utländska tjänstemän med polisiära befogenheter

I detta avsnitt behandlas befogenheter för utländska polismän och andra utländska tjänstemän som i sitt hemland har polisiära befogenheter. När det framöver talas om polismän avses båda dessa kategorier tjänstemän.

En naturlig utgångspunkt för befogenhetsregleringen är det polis-samarbete som redan i dag sker inom ramen för Schengensamarbetet och det polisiära samarbetet i Öresundsregionen med stöd av LIPS. Utredningen har redogjort för den rättsliga regleringen i avsnitt 10.2.4. Dessutom får utländska polismän, lika med svenska polismän, göra ingripanden med stöd av bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. 1 § och 4 § brottsbalken (jfr prop. 2004/05:168 s. 25 f.). En beskrivning av dessa bestämmelser finns i avsnitt 10.2.3.

Utredningens förslag om att i svensk rätt införa samverkansformer som bygger på Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet möjliggör ett mera omfattande operativt samarbete än vad som är fallet i dag enligt Schengensamarbetet och det polisiära samarbetet i Öresundsregionen. Det bör därför övervägas om utländska polismän som deltar i de föreslagna typerna av samarbete ska ges vidare befogenheter att utöva myndighet än vad som är fallet enligt nuvarande samarbetsformer.

Det bör därvid övervägas om befogenheterna för utländska polismän att ingripa mot enskilda bör sträcka sig så långt, att polismännen ges motsvarande befogenheter att ingripa initialt som en svensk polisman har enligt polislagen. Ett tungt vägande skäl för en sådan ordning är att det i det polisiära arbetet närmast är en förutsättning för att medverka av utländsk polis ska fungera praktiskt att denne i en mer akut situation har samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen. I annat fall blir stödet i stället närmast en belastning, och säkerheten skulle inte kunna upprätthållas och den operativa effektiviteten därmed gå förlorad. De åtgärder som kan bli aktuella är i huvudsak att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta personer eller att spärra av områden och anvisa viss väg (se 13, 13 a–c och 24 §§ polislagen). Även befogenheterna att använda våld kan aktualiseras (10 § polislagen). Utländska polismän kan i ett akut skede ha behov av att utöva befogenheter såväl i de situationer när de hjälper svensk polis med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet mer allmänt (t.ex. 13 b och 24 §§) som när det är fråga om att avvärja ett överhängande brottsligt angrepp. I sistnämnda situa-

tion aktualiseras främst de befogenheter som anges i 10 § 1–4 polislagen.

Den nya författningsregleringen bör därför lämpligen utformas så, att den hänvisar till polislagens regler om polismans befogenheter. Det saknas skäl att ge utländska polismän egna våldsbefogenheter härutöver. Proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen blir därmed också gällande utan särskild ytterligare reglering. Genom en hänvisning till polislagen blir befogenheterna utformade så, att de kan tillgodose alla de olika behov som framgent kan tänkas uppstå i skilda situationer. En motsatt ordning, närmast en uppräknning av olika befogenheter, skulle också medföra särskilda krav på att fortlöpande hålla den särskilda lagen uppdaterad i förhållande till polislagen och eventuella ändringar i den regleringen, vilket enbart skulle vara en onödig omgång.

Befogenheter för tjänstemän från annan stat att ingripa med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) torde däremot enligt utredningen inte bli aktuell. LOB är i första hand en social skyddslagstiftning, där omsorgen om den enskilda individen står i förgrunden (prop. 1975/76:113). Redan lagens skyddssyfte och karaktären av specialreglering talar enligt utredningen med styrka för att uppgiften uteslutande ska ankomma på svensk polis och svenska ordningsvakter. Detta hindrar inte att utländska tjänstemän ingriper initialt och, om det finns skäl härför, omhändertar en person enligt polislagen och att omhändertagandet därefter övergår till ett omhändertagande enligt LOB som utförs av svensk polis.

Med hänsyn till det anförda föreslår utredningen således, att det i LIPS ska införas en ny bestämmelse som reglerar vilka befogenheter en utländsk polisman ska ha. I regleringen bör föreskrivas att en utländsk polisman som samverkar med svensk polis enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet och som utför polisiära uppgifter på svenskt territorium, har motsvarande befogenheter att initialt ingripa som en svensk polisman har enligt polislagen. Det saknas enligt utredningens mening anledning att, trots att befogenhetsregleringen i artikel 17 och 18 i Prömrådsbeslutet inte är enhetlig, ge utländska polismän olika befogenheter beroende på vilken slags insats enligt Prömrådsbeslutet samverkan avser. Utredningen har alltså här gjort en något annorlunda tolkning än vad som framgår av ett tidigare lagstiftningsärende (jfr prop. 2007/08:83 s. 32). En skillnad i detta hänseende skulle enbart

kunna leda till en del tillämpningssvårigheter utan att tillföra något i sak.

10.2.5.2 Övriga tjänstemän

Som angetts i avsnitt 10.1 och 10.2.4 får även vissa utländska tjänstemän som inte har polisiära befogenheter i sitt hemland delta i en insats i Sverige, nämligen sådana tjänstemän hos utländska brottsbekämpande myndigheter som har särskilda funktioner och kompetenser. Dessa tjänstemän ägnar sig åt stöduppgifter som i normalfallet inte utgör myndighetsutövning. Med undantag för befogenheter motsvarande envarsrätten (se avsnitt 10.2.4) saknas därför enligt utredningens mening behov av att ge sådana tjänstemän möjlighet att självständigt utöva sådana befogenheter som kan utgöra myndighetsutövning.

11 Riksdagsbehandlingen av förslaget

11.1 Gällande rätt

Regeringsformen (RF) bygger på förutsättningen att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter på svenskt territorium ombesörjs av svenska myndigheter. Den konstitutionella utgångspunkten är således att polisverksamhet här i landet ombesörjs av svensk polis. Utländska polismän får i princip inte bedriva polisverksamhet på svenskt territorium annat än i form av biträde åt svensk polis, och alltid i närvaro av svenska polismän (JO 2005/06 s. 113 f.). Detta innebär att utländska polismän som kommer till Sverige och deltar som observatörer vid t.ex. fotbollsmatcher utan uttryckligt lagstöd är förhindrade att själva ingripa på ett sätt som utgör myndighetsutövning. De flesta slag av polisiära ingripanden utgör myndighetsutövning och får inte företas av de utländska tjänstemännen, även om de står under svensk polis ledning (prop. 2007/08:83 s. 30).

Riksdagen kan, genom beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning, besluta om undantag från denna princip (10 kap. 8 § RF). För att riksdagen ska kunna besluta om sådan överlåtelse krävs antingen att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det eller att beslutet fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Detta har gjorts bl.a. i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) (prop. 1999/2000:64 s. 93 f., bet. 1999/2000:JuU17 s. 27). I den lagen finns bestämmelser som i viss utsträckning ger tjänstemän från övriga EU-länder samt Island, Norge och Schweiz befogenheter att utöva myndighet på svenskt territorium, bl.a. i samband med gränsöverskridande övervakning och gränsöverskridande förföljande (se avsnitt 2.2.2 och 10.2.4). En liknande reglering finns, på tullområdet, i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (se avsnitt 2.2.8).

En överlåtelse av förvaltningsuppgift behöver inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut eller genom att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. Riksdagen har uttrycklig möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet. Detta kan enligt förarbetena vara aktuellt framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall (prop. 1984/85:61 s. 17). Ett exempel på en sådan reglering är överförande av verkställighet av brottspåföljd enligt 1 och 3 §§ lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

11.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: De uppgifter och befogenheter som utredningen föreslår ska kunna tilldelas utländska tjänstemän förutsätter att vissa svenska förvaltningsuppgifter överförs till annan stat. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen bemyndigas att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet.

För att möjliggöra ett fördjupat operativt polisiärt samarbete har utredningen i tidigare avsnitt föreslagit att ett antal nya bestämmelser införs i LIPS. Författningsregleringen ger bl.a. utrymme för att vissa polisiära uppgifter på svenskt territorium också kan utföras av utländska tjänstemän om dessa står under svenskt befäl (se kap. 8 och 9). Den nya författningsregleringen innebär att tjänstemännen ges rätt att på olika sätt utöva myndighet i Sverige (se kap. 10). En sådan reglering förutsätter, såsom i tidigare lagstiftningsärendet av motsvarande slag, att myndighetsutövningen överläts till annan stat med stöd av 10 kap. 8 § RF. Den omständigheten att utländska tjänstemän alltid ska stå under befäl av svensk polis medför ingen annan bedömning (jfr prop. 2007/08:83 s. 30).

I avsnitt 8.6 har utredningen föreslagit att regeringen eller Rikspolisstyrelsen (RPS) för varje samverkansinsats ska träffa en överenskommelse med behörig utländsk myndighet, vari samarbetet anges till att omfatta en särskild insats som är klart avgränsad. Det framstår därför som ändamålsenligt att beslutet om överlåtelse av myndig-

hetsutövning till annan stat i det enskilda fallet fattas av regeringen eller RPS i samband med varje samverkansinsats. Med stöd av 10 kap. 8 § RF bör riksdagen därför i LIPS uppdra åt regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, RPS att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet. Eftersom de uppgifter som överläts innefattar myndighetsutövning krävs antingen att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet eller att det fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

12 Tjänstevapen och annan utrustning

12.1 Prömrådsbeslutet

Artikel 19.1 i Prömrådsbeslutet innehåller bestämmelser om vilken utrustning som får medföras av tjänstemän som utför insatser på en annan medlemsstats territorium i enlighet med artiklarna 17 (gemensamma insatser) och 18 (bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor). Tjänstemännen får använda sin nationella tjänsteuniform. De får också inneha tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning i enlighet med sitt eget lands nationella lagstiftning. Världstaten kan emellertid förbjuda de utländska tjänstemännen att medföra vissa tjänstevapen, viss ammunition eller viss annan utrustning.

Enligt artikel 19.2 ska medlemsstaterna i förklaringar ange de tjänstevapen, den ammunition och den utrustning som får användas endast i nödvärn för att skydda sig själv eller andra. Tjänstemän som leder insatsen för världstatens räkning får, i enskilda fall och i enlighet med den nationella lagstiftningen, medge användning i andra fall. Vid all användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning ska världstatens lagstiftning iakttas. Myndigheterna i respektive medlemsstat ska underrätta varandra om vilken utrustning som är tillåten och vilka villkor som gäller för användning av den.

För fordon som en tjänsteman använder på en annan medlemsstats territorium i samband med åtgärder enligt rådsbeslutet ska enligt artikel 19.3 samma trafikregler gälla som för världstatens tjänstemän.

Enligt artikel 19.4 ska medlemsstaterna i förklaringar fastställa de praktiska aspekterna i samband med användningen av utrustning.

12.2 Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

Atlasrådsbeslutet saknar bestämmelser om användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning. Enligt artikel 1 i beslutet ska praktiska detaljer och genomförandebestämmelser som kompletterar beslutet fastställas i direkt samråd mellan de inblandade staterna. En liknande ordning gäller vid nordisk samttjänstgöring. Enligt artikel 5 i det nordiska samarbetsavtalet ska sålunda en överenskommelse om samttjänstgöring innehålla uppgifter om hur deltagande poliser ska vara uniformerade och utrustade. I övrigt finns i avtalet inte några bestämmelser om utrustning.

12.3 Överväganden och förslag

12.3.1 Utgångspunkter

Som framgått ovan ska utländska tjänstemän som deltar i insatser enligt artikel 17 eller 18 i Prömrådsbeslutet ha rätt att medföra vapen, ammunition och övrig utrustning. Vid all användning av utrustning ska värdstatens lagstiftning iakttas. Detta innebär att utländska tjänstemän som deltar i insatser här i princip ska följa samma regelverk som svensk polis. Rådsbeslutet ger dock möjlighet att förbjuda medförande av viss utrustning och att begränsa användning av viss utrustning till nödvärnssituationer. Dessa frågor behandlas i avsnitt 12.3.2 respektive 12.3.3. För att vapen och annan utrustning ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt krävs vissa författningsändringar av närmast teknisk karaktär. Dessa ändringar behandlas i avsnitt 12.3.4.

När det gäller frågan om användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning vid insatser enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet gör sig i huvudsak samma överväganden gällande som vid insatser enligt Prömrådsbeslutet. De utländska tjänstemännen har sålunda i princip samma befogenheter att använda våld och tvång (se kapitel 10) och liknande utrustning kan komma till användning vid alla tre typer av insatser. En utgångspunkt för regleringen är också att den ska vara klar, tydlig och lätt att tillämpa (se avsnitt 7.3). Mot denna bakgrund är det lämpligt att reglera användning av vapen och annan utrustning på ett enhetligt sätt, så att

samma regler gäller, oavsett om insatsen grundar sig på Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

12.3.2 Förbud för vissa vapen eller viss annan utrustning

Utredningens förslag: Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen ska få meddela föreskrifter om att vissa vapen eller viss annan utrustning inte får användas av utländska tjänstemän vid insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Enligt Prömrådsbeslutet har värdstaten möjlighet att förbjuda medförande av vissa vapen, viss ammunition eller viss annan utrustning. De svenska reglerna kan därför, om det bedöms lämpligt, utformas så att exempelvis vissa särskilt farliga vapen inte får användas i Sverige.

I den svenska polisens utrustning ingår s.k. särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Med detta avses skjutvapen och annan utrustning som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person samt hjälpmedel som är avsedda att stoppa fordon (2 § RPSFS 2004:9, FAP 933-1). En uniformerad polis i yttre tjänst är i regel utrustad med följande särskilda hjälpmedel: pistol (Sig Sauer kaliber 9x19 mm), expanderbar batong, fängsel och pepparspray (OC¹-spray). Exempel på andra särskilda hjälpmedel som används av svensk polis är förstärkningsvapen (kulsprutepestol, automatkarbin och prickskyttegevär), tårgas och s.k. distraktionsgranat (se nedan under rubriken Explosiva varor).

Vid genomförande av en polisiär insats kan det vara viktigt och i vissa fall nödvändigt för polisen att kunna använda viss utrustning. Att förbjuda användning av viss utrustning riskerar i dessa fall att minska insatsens effektivitet och i värsta fall helt omintetgöra dess genomförande. Denna risk är särskilt påtaglig när det gäller stöd i form av självständigt fungerande system med tjänstemän, logistiska planer, fordon etc. (se avsnitt 8.5.3) och vid insatser där speciell utrustning används, exempelvis bombröjning.

Å andra sidan är det från principiell synpunkt angeläget att medborgarna har en rimlig möjlighet att förutse vilken utrustning som polisen får använda sig av i sin tjänsteutövning. Detta gäller givetvis även när utländska tjänstemän deltar i insatser i Sverige. Ur denna

¹ Oleoresin Capsicum

synvinkel framstår det som betänkligt att tillåta användning av vapen, ammunition eller annan utrustning som är väsensskild från den utrustning som används i svensk polisiär verksamhet. Detta gäller särskilt sådan utrustning som innebär en större fara för människors liv eller hälsa eller förstörelse av egendom än den som används av svensk polis. Det kan också från arbetsmiljö- och säkerhetssynpunkt vara mindre lämpligt att vapen, ammunition eller utrustning som är obekant för svensk polis används i insatser här.

Mot bakgrund av det anförda bör det införas en möjlighet att förbjuda användning av vissa vapen och viss annan utrustning. Utgångspunkten bör därvid vara att utrustning som vanligen inte används av svensk polis normalt inte bör vara tillåten. Undantag kan göras, om det är fråga om mindre funktionsavvikelser eller om utrustningen av operationella eller taktiska skäl bedöms som nödvändig. Det bör dock understrykas att, om sådan utrustning undantagsvis behövs, den endast bör få användas av utländska tjänstemän, som alltså medför och innehar utrustningen, och att den alltså inte får lämnas över till och användas av svensk polis, eftersom denna inte är tränad i dess användning.²

Utrustningen som används i polisiär verksamhet utvecklas ständigt och ny utrustning introduceras fortlöpande. Regleringen måste därför vara flexibel. På grund härav, och då regleringen inte kräver lagform, bör regleringen ske genom föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Rikspolisstyrelsen (RPS) som har meddelat föreskrifter och allmänna råd om polisens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (RPSFS 2004:9, FAP 933-1), är den myndighet som är mest lämpad att meddela sådana föreskrifter.

12.3.3 Ska vissa vapen eller viss annan utrustning endast få användas i nödvärn?

Utredningens förslag: Utländska tjänstemän som deltar i samarbete i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska ha samma befogenheter att använda vapen och annan utrustning som svenska polismän har enligt lag eller annan författning.

² Jfr vad MR-kommittén vid sin granskning av Nya Zeeland och Belgien i mars 2010 resp. oktober 2010 anförde om användning av "Tasers", dvs. elpistoler, se CCPR/C/NZL/CO/5 och CCPR/C/B/CO/5.

Prümrådsbeslutet ger också möjlighet att inskränka användningen av vissa vapen, viss ammunition eller viss annan utrustning till nödvärnsituationer för skydd av person. En begränsning av vapen-användning till nödvärnssituationer gäller enligt 11 § första stycket lagen (2000:343) om internationellt polisiärt (LIPS) samarbete vid tjänsteutövning enligt Schengensamarbetet och samarbetet i Öresundsregionen.

Frågan om användningen av vapen, ammunition eller annan utrustning bör inskränkas på angivet sätt vid insatser enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet måste bedömas mot bakgrund av de befogenheter som en utländsk tjänsteman har vid sådana insatser i Sverige. Denna fråga har behandlats i avsnitt 10.2.5. Där föreslår utredningen att en utländsk polisman och annan tjänsteman som är verksam vid utländsk brottsbekämpande myndighet och som har polisiära befogenheter ska ha motsvarande befogenheter att ingripa initialt som en svensk polisman har enligt polislagen. Som utredningen angett i det avsnittet är sådana befogenheter närmast en förutsättning för att medverka av polis från annan stat ska fungera praktiskt i en akut situation. Detta innebär bl.a. att utländska tjänstemän bör ha samma befogenheter som svensk polis att initialt använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd och att också få använda utrustning som exempelvis skjutvapen vid sådan våldsanvändning. Av denna anledning bör användningen av vapen, ammunition eller annan utrustning inte begränsas enbart till nödvärnssituationer.

12.3.4 Behovet av författningsändringar

Utredningens förslag: Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska inte omfattas av

- bestämmelserna om skjutvapen och ammunition i vapenlagen (1996:67),
- kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel (1992:1300), såvitt avser skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition vilka förts in i Sverige för att användas i insatser här,
- förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål, och

- kravet på tillstånd för hantering av explosiva varor i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Samma trafikbestämmelser som gäller för svensk polis enligt 11 kap. 1, 1 c, 2–5 och 6–9 §§ trafikförordningen (1998:1276) och för utryckningsfordon enligt 2 kap. 5 § och 11 kap. 7 och 8 §§ samma förordning ska gälla även för utländska tjänstemän.

Undantaget från kravet på utförelsetillstånd ska gälla också för utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt Schengensamarbetet, det polisiära samarbetet i Öresundsregionen, lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete eller som deltar i det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser eller i snabba gränsinsatsenheter.

Utredningens bedömning: Tullverkets förenklade rutiner för anmälan vid införelse och utförelse av skjutvapen, ammunition samt tårgas- och pepparsprayanordningar kommer att omfatta utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

12.3.4.1 Särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Som nämnts i avsnitt 12.3.2 ingår i den svenska polisens utrustning s.k. särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, bl.a. olika sorters skjutvapen, tårgas, pepparspray och expanderbar batong. För att utländska tjänstemän ska kunna använda sådan utrustning vid tjänstgöring i Sverige föreslås vissa författningsändringar.

Skjutvapen och ammunition

Enligt vapenlagen (1996:67) krävs i regel tillstånd från polismyndigheten för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige (2 kap. 1 § första stycket d och 2 kap. 2 §).³ Vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition gäller dock inte för företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt LIPS, lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete eller som deltar i det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser

³ Ett införelsetillstånd ger också rätt att under den begränsade tid och för det ändamål som anges i tillståndet inneha de skjutvapen och den ammunition som förts hit med stöd av tillståndet (2 kap. 12 § vapenlagen).

(*Frontex*) eller i snabba gränsinsatsenheter (*Rapid Border Intervention Teams – RABIT*) (4 kap. 4 § vapenförordningen [1996:70]). Ett krav på införseltillstånd för utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet fyller enligt utredningens uppfattning knappast någon funktion. Ett sådant krav skulle med all säkerhet i stället upplevas som en betungande och onödig administrativ börda. Dessutom kan behovet av bistånd i angivna fall vara brådskande. Då är det angeläget att insatserna inte fördröjs av ett tillståndsförfarande enligt vapenlagen. Vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition bör därför inte gälla utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Med den lagtekniska utformning som utredningen föreslagit (se författningsförslaget, avsnitt 3) kommer de utländska tjänstemännen att utgöra sådana företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt LIPS. Tjänstemännen kommer därmed att omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 4 § vapenförordningen, vilket innebär att de undantas från vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition. Någon författningsändring behövs därför inte.

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel får, som huvudregel, skjutvapen och ammunition inte föras ut ur landet utan tillstånd från Inspektionen för strategiska produkter (1, 1 a och 6 §§). Tillståndskravet gäller emellertid inte om annat följer av lagen om krigsmateriel eller annan författning. För närvarande finns inte något undantag från tillståndskravet för utländska tjänstemän som efter avslutad tjänsteinsats i Sverige ska föra ut medhavda tjänstevapen eller ammunition. Däremot får en enskild person för personligt bruk vid utresa från Sverige utan tillstånd föra med sig skjutvapen och ammunition till vapnet, om personen enligt vapenlagen är berättigad att inneha vapnet här i landet och vapnet ska återinföras (9 § förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

Inspektionen för strategiska produkter har meddelat generellt utförseltillstånd för vapen, ammunition och personlig utrustning som utgör krigsmateriel och som utländsk stats polismakt eller motsvarande fört in i Sverige.⁴ Det generella tillståndet kommer enligt sin lydelse visserligen att omfatta utländska tjänstemän som deltagit i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Utredningen har dock svårt att

⁴ Beslut 2010-02-19, dnr 00463/2010 och 00464/2010.

se något behov av att alls underkasta denna typ av utförsel tillståndsplikt enligt lagen om krigsmateriel.

Utgångspunkten i lagen om krigsmateriel är att all utförsel av krigsmateriel är förbjuden och att tillstånd till utförsel får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik (1 § andra stycket). Det generella utförselbudet har sin bakgrund i en önskan att stå utanför andra länders konflikter och arbetet för rustningskontroll och avser i typfallet utförsel i form av *export* av krigsmateriel (jfr prop. 1991/92:174 s. 71 f.). Återutförsel av medhavda vapen och ammunition, i de fall av internationellt polissamarbete som nu är aktuellt, är enligt utredningens uppfattning mindre väl lämpad för reglering inom ramen för krigsmaterielexporten (jfr också det ovan beskrivna undantaget för utförsel av enskilda personer). Mot denna bakgrund föreslår utredningen att sådan utförsel helt undantas från kravet på tillstånd. Av samma skäl föreslår utredningen att kravet på utförseltillstånd inte heller ska gälla utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt nuvarande bestämmelser i LIPS, dvs. enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbetet i Öresundsregionen. Kravet bör vidare inte gälla utländska tjänstemän som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen om internationellt tullsamarbete eller som deltar i det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser eller i snabba gränsinsatsenheter. Bestämmelser härom bör tas in i lagen om krigsmateriel.

Vid införsel och utförsel av skjutvapen och ammunition till Sverige föreligger anmälningsskyldighet till Tullverket (3 § 3 och 4 § andra stycket lagen [1996:701] om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen [inregränslagen] och rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen). Anmälningsskyldigheten gäller för såväl svensk polis som utländska brottsbekämpande myndigheter. Det är angeläget att varje införsel och utförsel av skjutvapen och ammunition kommer till Tullverkets kännedom, även när det gäller vapen och ammunition som förs in eller ut ur landet av utländska brottsbekämpande myndigheter. I annat fall skulle vapen och ammunition kunna föras över Sveriges gränser utan någon svensk myndighets kännedom, vilket inte är tillfredställande. Anmälningsskyldigheten bör därför gälla även i fortsättningen.

Tullverket har beslutat om förenklade rutiner vid gränspassage för poliser vid Rikskriminalpolisen (RKP) och Säkerhetspolisen

(SÄPO) samt företrädare för annan stats myndighet.⁵ I korthet innebär det förenklade förfarandet att RKP eller SÄPO på förhand meddelar Tullverket när gränspassage kommer att ske vid in- och utresa då skjutvapen och ammunition medförs. Anmälan behöver då inte göras vid gränspassagen. De förenklade rutinerna gäller enbart skjutvapen och ammunition som är godkända av RPS och tilldelade polis vid RKP och SÄPO samt skjutvapen och ammunition som tilldelats företrädare för annan stats myndighet i dennes hemland.

Beslutet om förenklade rutiner kommer enligt sin lydelse att omfatta utländska tjänstemäns in- och utförsel av skjutvapen och ammunition som används i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Tårgas och pepparspray

Regleringen av skjutvapen i vapenlagen gäller också för tårgas-anordningar och andra till verkan och ändamål jämförliga anordningar, t.ex. pepparspray (1 kap. 3 § e vapenlagen). Förslaget ovan, att vapenlagens bestämmelser om skjutvapen inte kommer att gälla utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet, kommer alltså att gälla på motsvarande sätt beträffande tårgas- och pepparsprayanordningar.

Till skillnad från skjutvapen utgör tårgas och andra jämförliga anordningar i regel inte krigsmateriel enligt lagen om krigsmateriel. De omfattas därför normalt inte av kravet på tillstånd för utförsel som gäller för sådan materiel.

Tårgas- och pepparsprayanordningar som förs in till eller ut ur Sverige omfattas av samma anmälningsplikt till Tullverket som skjutvapen (se ovan). Tullverkets beslut om förenklade rutiner är tillämpliga även på sådana anordningar, dock med den skillnaden att utförsel inte behöver anmälas till Tullverket. Beslutet om förenklade rutiner kommer enligt sin lydelse att omfatta utländska tjänstemäns in- och utförsel av tårgas- och pepparsprayanordningar som används i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

⁵ Beslut 2010-02-25, dnr TV2-2010-40.

Batong

Batonger får inte föras in till Sverige utan särskilt tillstånd från polismyndigheten (1 och 3 §§ förordningen [1990:415] om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål). Batonger som innehas av svenska staten omfattas inte av regleringen (4 § nämnda förordning). Något undantag från tillståndskravet motsvarande det som gäller för vissa utländska tjänstemäns införsel av skjutvapen och ammunition finns dock inte. Ett sådant undantag bör, av samma skäl som anförts ovan beträffande skjutvapen, införas. Förslaget medför att införseln inte heller behöver anmälas till Tullverket.

12.3.4.2 Explosiva varor

Polisen använder i sin verksamhet viss utrustning som utgör explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Nationella insatsstyrkan och piketpolisen i Stockholm, Göteborg och Malmö är utrustade med distraktionsgranater (handgranat som verkar genom en kombination av höga ljudknallar och starka ljuseffekter). Nationella insatsstyrkan är vidare utrustad med olika sorters sprängladdningar som används vid forcering av dörrar och liknande. Sprängladdningar används även av bombtekniker för träningsändamål och för att oskadliggöra misstänkta farliga föremål.

Hantering av explosiva varor kräver i regel tillstånd (16 § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor). Svensk polis är dock undantagen från kravet på tillstånd (13 § förordningen [2010:1075] om brandfarliga och explosiva varor). Behovet för utländska tjänstemän att hantera explosiva varor vid insatser i Sverige torde visserligen begränsa sig till den typen av speciella situationer som nämnts i stycket ovan. Dessa situationer kommer sannolikt inte att bli särskilt frekventa. Å andra sidan är det i dessa fall av stor vikt att hjälpmedlen får användas även av utländska tjänstemän och att insatsen inte fördröjs av ett tillståndsförfarande enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Undantaget från tillståndskravet för hantering, som gäller för svensk polis, bör därför gälla också för utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

12.3.4.3 Motorfordon

Enligt artikel 19.3 i Prümrådsbeslutet ska utländska tjänstemän som använder motorfordon på en annan stats territorium, t.ex. i samband med en gemensam insats, jämföras med den värdmedlemsstatens tjänstemän vad gäller trafikbestämmelser. Trafikförordningen (1998:1276) innehåller bestämmelser om trafik på väg och i terräng (1 kap. 1 § första stycket). I vissa fall gäller särskilda bestämmelser för fordon som används av polisen (11 kap. 1, 1 c, 2–5 och 6–9 §§). Bland annat gäller särskilda bestämmelser om var fordon får föras (11 kap. 1, 1 c, 2, 3 §§), stannande och parkering (11 kap. 2 och 5 §§) samt färdhastighet (11 kap. 6 §). Det finns också särskilda bestämmelser om utryckningsfordon (2 kap. 5 § och 11 kap. 7 och 8 §§). Dessa bestämmelser gäller, förutom svenska utryckningsfordon, även fordon som används vid gränsöverskridande förföljande eller ingripande på Öresundsförbindelsen enligt LIPS (1 kap. 6 §). Eftersom utländska tjänstemän enligt Prümrådsbeslutet ska jämföras med värdmedlemsstatens tjänstemän avseende trafikbestämmelser, krävs ändringar i trafikförordningen så att samma regler gäller för de utländska tjänstemännen som för svensk polis.

12.3.4.4 Övrig utrustning

Som framgått ovan föreskrivs i Prümrådsbeslutet att samma trafikbestämmelser för motorfordon ska gälla för utländska tjänstemän som för värdmedlemsstatens tjänstemän. Det finns i Prümrådsbeslutet inte någon motsvarande reglering för fartyg eller luftfartyg. Utländska statsfartygs⁶ och statsluftfartygs⁷ tillträde till svenskt territorium är reglerat i tillträdesförordningen (1992:118). Som huvudregel gäller att det krävs tillstånd från Försvarsmakten för tillträde. Undantag gäller bl.a. för gränsöverskridande övervakning och förföljande enligt Schengenkonventionen. Till undantaget är kopplat en anmälnings- och samrådsskyldighet som regleras i 2 kap. 1 § förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete. Dessa förordningar bör ses över och ändras, så att insatser enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

⁶ Örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § 2 tillträdesförordningen).

⁷ Militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § 5 tillträdesförordningen).

omfattas av samma lättnader som gäller för övervakning och förföljande enligt Schengenkonventionen.

Vad gäller de utländska tjänstemännens rätt att vid tjänstgöring i Sverige använda sina uniformer och annan utrustning än den som behandlats ovan, torde detta inte kräva någon särskild svensk författningsreglering.

13 Tillsyn över utländska tjänstemän

13.1 Riksdagens ombudsmäns tillsyn

Riksdagens ombudsmän (JO) är företrädare för riksdagen och har som uppgift att ta tillvara medborgarnas och andra enskildas intressen gentemot det allmänna. JO har bl.a. tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 § andra stycket lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Tillsynen avser såväl statliga och kommunala myndigheter¹ som tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter (2 §). Tillsynen omfattar inte utländska myndigheter eller tjänstemän eller andra befattningshavare vid sådana myndigheter.

Ombudsmännens tillsyn baseras på klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade (5 § första stycket).

JO får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig (6 § första stycket). JO kan dock inte ompröva fattade beslut eller ändra avgöranden i sak.

Vidare får JO – som särskild åklagare – väcka åtal mot befattningshavare som, genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget, har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott (6 § andra stycket).

JO har även en åklagarliknande roll i disciplinärenden och vissa andra liknande ärenden (6 § tredje–femte stycket). JO kan exempelvis begära disciplinåtgärder mot en tjänsteman, t.ex. varning eller löneavdrag. JO har rätt att anhängiggöra och uppträda som part i

¹ Till skillnad från i andra länder, som efter svensk (finsk) förebild anammat en ordning med ombudsmän, omfattar i Sverige tillsynen också domstolarna. I länder med en mera uttalad maktodelningsgrundsyn är domstolarna av konstitutionella skäl undantagna. Enligt de svenska grundlagarna omfattar myndighetsbegreppet i vissa fall också riksdagen och domstolarna, medan begreppet förvaltningsmyndighet, såsom exempelvis Rikspolisstyrelsen, oftast avser myndighet som är underställd regeringen.

disciplinärenden hos aktuell disciplinmyndighet, t.ex. Statens ansvarsnämnd, och att uppträda som part i arbetstvister vid domstol som gäller disciplinfrågor som väckts av JO. JO har också rätt att väcka frågor om avstängning och avskedande.

13.2 Justitiekanslerns tillsyn

Justitiekanslern (JK) är regeringens högste ombudsman (1 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern). I likhet med JO har JK tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet² efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter (3 § första stycket). Tillsynen, som regleras i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, motsvarar i huvudsak den tillsyn som JO har enligt lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. En skillnad är, som framgått ovan, att JO företräder riksdagen och har som uppgift att ta tillvara medborgarnas och andra enskildas intressen gentemot det allmänna, medan JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen. En annan skillnad är att JK:s tillsyn främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Till skillnad från JO är JK sålunda inte skyldig att pröva klagomål som väckts av enskilda utan bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder (15 § andra stycket förordningen med instruktion för Justitiekanslern).

13.3 Prövrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

Enligt artikel 23 i Prövrådsbeslutet ska tjänstemän som verkar på annan stats territorium i "tjänsterättsligt" hänseende, särskilt vad gäller disciplinära bestämmelser, lyda under den tillämpliga lagstiftningen i sin egen stat. Liknande ordning gäller enligt det nordiska samarbetsavtalet. I artikel 9 i avtalet föreskrivs sålunda att beslut som rör disciplinansvar, avseende en polis utförande av uppgifter inom ramen för en samtjänstgöring, fattas av behörig myndighet och enligt den lagstiftning som gäller i det land där polisen är anställd. Atlasrådsbeslutet saknar bestämmelser om disciplinansvar. Enligt artikel 1 i

² Även domstolarna omfattas, vilket ur konstitutionell komparativ synvinkel är ovanligt; den exekutiva makten har normalt inte denna ställning gentemot den dömande makten.

beslutet ska praktiska detaljer och genomförandebestämmelser fastställas direkt i samråd mellan den ansökande staten och den anmodade staten.

13.4 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet står under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemstater. Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern bör därför inte ha tillsyn över dessa tjänstemän.

Enligt såväl Prömrådsbeslutet som det nordiska samarbetsavtalet ska utländska tjänstemän i anställningsrättsligt hänseende lyda under lagstiftningen i sin egen stat. Detta innebär att de utländska tjänstemännen ska stå under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige och inte under svenska tillsynsmyndigheter som JO eller JK. På motsvarande sätt kommer svenska polismän som utövar myndighet i annan stat att vara underkastade JO:s och JK:s tillsyn (jfr prop. 1999/2000:64 s. 113). En omvänd ordning skulle – förutom att stå i motsättning till såväl Prömrådsbeslutet som det nordiska samarbetsavtalet – leda till tillämpningssvårigheter och markant avvika från nuvarande ordning enligt vilken JO:s och JK:s tillsyn endast avser svenska myndigheter och tjänstemän. På grund av det anförda bör JO och JK inte kunna utöva tillsyn över de utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige ska alltid stå under befäl av svensk polis (se avsnitt 9.3.3). Den svenska polismyndighet som leder en insats har ansvar för att utländska tjänstemän som deltar i insatsen efterlever gällande regler och i övrigt fullgör sina åligganden. Det finns givetvis inget hinder mot att JO eller JK granskar svensk polismyndighets genomförande av en insats och att myndigheterna inom ramen för denna tillsyn också beaktar utländska tjänstemäns handlande. Om JO eller JK bedömer att en utländsk tjänsteman agerat på ett felaktigt sätt, kan i förekommande fall kritik eller andra åtgärder riktas mot den svenska polismyndighet eller insatsledare under vars befäl den utländska tjänstemannen

står. Det får också förutsättas att JO eller JK i en sådan situation, om det bedöms lämpligt, ombesörjer att den utländska tjänstemannens anställningsmyndighet får del av resultatet av tillsynen, så att denna myndighet kan vidta eventuella disciplinåtgärder.

Om det felaktiga handlandet skulle utgöra brott enligt svenska bestämmelser, t.ex. tjänstefel, tillämpas vad avser den utländska tjänstemännen svensk lag och prövas saken i svensk domstol (se vidare avsnitt 14.3). Till skillnad från vad som gäller för svenska tjänstemän har JO och JK dock ingen rätt att som särskild åklagare väcka åtal i ett sådant ärende. I stället gäller de allmänna bestämmelserna om rätten till åtal i 20 kap. rättegångsbalken.

14 Straffrättsligt ansvar och skydd för utländska tjänstemän

14.1 Gällande rätt

Svenska polismän åtnjuter i myndighetsutövning särskilt straffrättsligt skydd enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken. De angivna bestämmelserna avser ansvar för den som på olika sätt hindrar, hotar eller angriper någon i hans eller hennes myndighetsutövning. I fråga om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §) gäller enligt 17 kap. 16 § brottsbalken även straffansvar för försök och förberedelse till sådant brott, såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa.

Svenska polismän är vid myndighetsutövning underkastade särskilt straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Därutöver omfattas svenska polismän av bestämmelserna om mutbrott och brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 2 respektive 3 §§ brottsbalken och olaga diskriminering i 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken.

Enligt Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet ska utländska tjänstemän vara likställda med svenska poliser när det gäller straffrättsligt ansvar och skydd. I syfte att uppfylla konventionens och avtalets krav har i 12 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) förts in en bestämmelse enligt vilken utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning. Vidare gäller att de utländska tjänstemännen vid sådan myndighetsutövning ska vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

En motsvarande reglering finns i 3 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, som införts i syfte att uppfylla kraven i tullsamarbetskonventionen.

14.2 Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

Enligt både Prömrådsbeslutet (artikel 22) och Atlasrådsbeslutet (artikel 4) ska tjänstemän som verkar på annan stats territorium i straffrättsligt hänseende jämföras med den andra statens tjänstemän, om inte annat avtalats mellan de berörda staterna. Detta gäller såväl i fråga om brott som tjänstemännen själva begår som brott som begås mot dem (jfr motsvarande reglering i Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet, se ovan).

En liknande ordning gäller vid nordisk samtjänstgöring. Enligt artikel 8 i det nordiska samarbetsavtalet ska sålunda samtjänstgörande poliser ha det skydd och vara underkastade det ansvar som följer av nationell lagstiftning i det land där samtjänstgöringen äger rum. Regleringen utesluter inte det straffrättsliga ansvar som polisen har enligt nationell lag i det land där polisen är anställd. Detta innebär att de nationella straffrättsliga bestämmelserna i det land där polisen är anställd kan tillämpas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Poliserna kan således ställas till svars för brott begångna i tjänsten även i det land där de är anställda, trots att tjänstgöringen skett på ett annat lands territorium, om den nationella lagstiftningen i det land där polisen är anställd möjliggör detta.¹

¹ Se Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete s. 44 (Ju2008/4161/PO).

14.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska fullt ut jämföras med svenska polismän vad gäller straffrättsligt ansvar och skydd.

Bestämmelsen i 17 kap. 16 § brottsbalken, om straffansvar för försök och förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman, bör utsträckas till att omfatta också utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbetet i Öresundsregionen.

Enligt såväl Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet som det nordiska samarbetsavtalet ska utländska tjänstemän vara likställda med svenska poliser när det gäller straffrättsligt ansvar och skydd. Detta förutsätter lagstiftning. Enligt utredningens uppfattning är det därvid lämpligt att använda samma metod som i LIPS och lagen om internationellt tullsamarbete, dvs. att likställa utländsk myndighetsutövning med svensk beträffande ansvar och skydd och tillämpa samma lagrum som i fråga om svenska tjänstemän (se prop. 1999/2000:64 s. 112 och prop. 1999/2000:122 s. 71). Utredningen föreslår således att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige vid insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Som nämnts i avsnitt 14.1 gäller beträffande våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken) straffansvar för försök och förberedelse till sådant brott, såvida inte brottet, om det fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa (17 kap. 16 § brottsbalken). För att utländska tjänstemän ska vara likställda med svenska poliser när det gäller straffrättsligt skydd krävs att bestämmelsen om straffansvar för försök och förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman görs tillämplig även beträffande gärningar som riktar sig mot utländska tjänstemän. Detta torde förutsätta en lagändring (se motsvarande bestämmelse i 17 kap. 6 § brottsbalken som omfattar tjänstemän vid Internationella brottmålsdomstolen och prop. 2008/09:226 s. 29 f.). Någon sådan reglering finns inte i LIPS rörande Schengensamarbetet eller Öresundssamarbetet. Det framstår som om behovet av sådan reglering förbisetts i lagstiftningsärendet som resulterade i LIPS.

Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om straffansvar för försök och förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman görs tillämplig, inte endast på utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige vid insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet, utan även på utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbetet i Öresundsregionen.

Vad gäller straffrättsligt ansvar föreslår utredningen att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige vid insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning. Vid bedömningen av om en tjänsteman åsidosatt vad som gäller för uppgiften, vilket är en förutsättning för ansvar för tjänstefel, bör framför allt svenska föreskrifter och normer beaktas. Men det kan finnas skäl att, för en fullständig bedömning i vissa fall, också beakta relevanta föreskrifter i den utländska tjänstemannens hemland.

Det bör noteras att det därutöver finns bestämmelser i 20 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken om mutbrott och brott mot tystnadsplikt, som inte förutsätter att gärningen har begåtts vid myndighetsutövning och följaktligen är tillämpliga på de utländska tjänstemännen utan särskild reglering (jfr prop. 1999/2000:64 s. 112 och prop. 1999/2000:122 s. 71).

Varken i LIPS eller lagen om internationellt tullsamarbete finns någon bestämmelse som föreskriver att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige omfattas av bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken. I förarbetena till dessa lagar (prop. 1999/2000:64 s. 112 f. och prop. 1999/2000:122 s. 72) anges att de utländska tjänstemännens uppgifter i Sverige är begränsade till gränsöverskridande övervakning och förföljande samt – såvitt avser polissamarbetet på Öresundsförbindelsen – åtgärder för att avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. När de utländska tjänstemännen utför sådana uppgifter kunde de enligt uttalande från den dåvarande regeringen inte anses i något avseende ha att tillhandagå personer ur allmänheten på det sätt som avses i 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken. Regeringen ansåg det därför inte motiverat att göra bestämmelsen om olaga diskriminering tillämplig på de utländska tjänstemännen.

Bestämmelsen i 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken avser tjänstemän i allmän tjänst eller allmänt uppdrag som har att tillhandagå personer ur allmänheten i olika avseenden. I dessa situa-

tioner får tjänstemännen inte diskriminera någon på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse, genom att inte gå honom eller henne till handa på de villkor som tillämpas i verksamheten i förhållande till andra. En förutsättning för att straffbestämmelsen mot olaga diskriminering ska vara tillämplig är att tjänstemannen går enskilda tillhanda på ett sätt som är jämförligt med vad som sker i näringsverksamhet (jfr prop. 1970:87 s. 130 och lagrådets yttrande över förslagen i prop. 1985/86:98). Förutom sådana slags tjänster m.m. som även näringsidkare tillhandahåller kan det röra sig om tjänster eller dylikt som endast tillhandahålls i allmän verksamhet, t.ex. tjänster i socialförvaltningen eller vid domstolar.

Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prüm-rådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ska enligt utredningens förslag visserligen ha mera vidsträckta befogenheter att utöva myndighet än vid insatser enligt Schengensamarbetet, det svensk-danska polissamarbetsavtalet eller lagen om internationellt tullsamarbete. Enligt förslaget ska sålunda polismän, och andra tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndigheter och som har polisiära befogenheter, ha motsvarande befogenheter att initialt ingripa som svenska polismän har enligt polislagen (se avsnitt 10.2.5). Detta innebär att tjänstemännen bl.a. har mera långtgående befogenheter att vidta olika tvångsåtgärder mot enskilda.

Det nu sagda innebär dock inte att tjänstemännen har någon serviceskyldighet enligt förvaltningslagen eller annan författning eller i övrigt har att tillhandagå enskilda på ett sätt som är jämförligt med vad som sker i näringsverksamhet. Det är därför svårt att se någon situation där en reglering skulle fylla någon reell funktion. Utredningen anser – i likhet med regeringen i 2000 års lagstiftningsärenden – det därför inte heller nu motiverat att göra bestämmelsen om olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § andra stycket brottsbalken tillämplig på utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prüm-rådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

15 Ansvar för skador som vållats av utländska tjänstemän

15.1 Gällande rätt

Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) har den som vållats skada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning rätt till ersättning. Om en svensk polis genom fel eller försummelse i myndighetsutövning orsakar personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, är det staten som blir skadeståndsskyldig. Vidare innebär det s.k. principalansvaret enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen, att staten i sin egenskap av arbetsgivare ersätter person- eller sakskada som en polisman vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, liksom ren förmögenhetsskada som en polisman i tjänsten vållar genom brott.

Den allmänna regleringen i skadeståndslagen kompletteras på vissa områden med särskilda regler. Sådana regler finns i bl.a. lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Vad gäller skador som orsakats av utländska tjänstemän i Sverige finns specialreglering i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering, lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) och lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

Enligt 13 § LIPS ska svenska staten ersätta skador som en utländsk tjänsteman vållar i samband med förföljande, övervakning eller ingripande i övrigt och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag varit tillämplig på denne. Svenska staten ska dock inte ersätta skada som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen. Regleringen i LIPS har införts för att uppfylla bestämmelserna om

skadestånd i Schengenkonventionen (artikel 43) och det svensk-danska polissamarbetsavtalet (artikel 12). Dessa innebär att den Schengenstat på vars territorium skador uppkommer till följd av gränsöverskridande förföljande eller övervakning eller ingripande i övrigt ska ersätta skadorna enligt nationell rätt. Därutöver finns regler om det inbördes ansvarsförhållandet mellan de berörda staterna.

En motsvarande reglering finns i 3 kap. 8 § lagen om internationellt tullsamarbete, som införts för att uppfylla kraven i tullsamarbetskonventionen.

Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning med stöd av LIPS, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut (3 § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten).

15.2 Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

I artikel 21 i Prömrådsbeslutet regleras ansvaret för skador som en tjänsteman orsakar på annan stats territorium. Regleringen skiljer sig därvid åt beroende på om tjänstemannen deltar i en gemensam insats enligt artikel 17 eller i en biståndsinsats enligt artikel 18.

När en medlemsstats tjänsteman verkar i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 17 ska deras hemstat ansvara för de eventuella skador vilka de orsakar under insatsen, i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat, där insatsen äger rum (värdstaten) (artikel 21.1). Världstaten ska dock, gentemot den skadelidande, träda in i hemstatens ställe och ersätta skadelidanden enligt de villkor som gäller för skador som förorsakats av dess egna tjänstemän (artikel 21.2).

Om ersättningen avser ”skador på någon person”, ska hemstaten fullt ut ersätta världstaten för utbetald ersättning. Formuleringen ”skador på någon person”, som används i den officiella svenska versionen av rådsbeslutet, är något oklar. Formuleringen ger närmast intryck av att avse det i svensk rätt vedertagna begreppet ”personskada”. I andra officiella språkversioner av rådsbeslutet framstår det dock som om formuleringen avser skada som *drabbar* någon *person*,

såväl personskada som annan skada, till skillnad från skada som *drabbar* t.ex. det *allmänna*.¹ Förutom denna möjlighet att återkräva utbetald ersättning finns ingen regressrätt för värdstaten i förhållande till hemstaten (artikel 21.3 och 21.6).

Vid insatser enligt artikel 18 är värdstaten ansvarig för eventuella skador orsakade av utländska tjänstemän (artikel 21.4). Om skadan vållats av grov oaktsamhet eller avsiktlig försummelse får värdstaten återkräva utbetald ersättning av hemstaten (artikel 21.5).

Vid insatser enligt Atlasrådsbeslutet gäller samma regler som vid biståndsinsatser enligt artikel 18 i Prömrådsbeslutet (artikel 4).

Skada som uppkommer vid samtjänstgöring enligt det nordiska samarbetsavtalet ska ersättas av den stat på vars territorium skadan inträffat, enligt de villkor som gäller för skador som förorsakats av den statens egna tjänstemän (artikel 21.4). Avtalet innehåller inga bestämmelser om regressrätt.

15.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den svenska staten ska ersätta skador som utländska tjänstemän orsakar vid insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Ersättning ska utgå i den utsträckning skadan skulle ha ersatts, om den vållats av en svensk polisman.

Justitiekanslern ska handlägga anspråk i anledning av insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut.

Utredningens bedömning: En rätt bör föreligga för svenska staten, att i vissa fall återkräva utbetald ersättning från den utländska tjänstemannens hemstat, men kräver ingen särskild författningsreglering.

¹ Se t.ex. de engelska och franska versionerna:

Engelska: *In the case provided for in paragraph 1, the Member State whose officials have caused damage to any person in the territory of another Member State shall reimburse the latter in full any sums it has paid to the victims or persons entitled on their behalf.*

Franska: *Dans le cas visé au paragraphe 1, l'État membre dont les fonctionnaires ont causé des dommages à quiconque sur le territoire d'un autre État membre rembourse intégralement à ce dernier les sommes qu'il a versées aux victimes ou à leurs ayants droit.*

Enligt såväl Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet som det nordiska samarbetsavtalet ska svenska staten ersätta skador som utländska tjänstemän orsakar vid insatser här. Ersättning ska utgå i den utsträckning skadan skulle ersättas om den vållats av en svensk polisman. De regler som här kan bli aktuella är bl.a. skadeståndslagen eller lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Bestämmelser om svenska statens ersättningsskyldighet bör lämpligen utformas på samma sätt som i 13 § LIPS (se avsnitt 15.1). Ersättningsansvaret enligt ifrågavarande paragraf bör alltså utvidgas till att gälla, utöver insatser enligt Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet, också insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Liksom är fallet beträffande anspråk i anledning av nuvarande samarbetsformer, bör Justitiekanslern handlägga anspråk i anledning av insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtenhet att meddela beslut. Vad som föreskrivs i Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet om rätten för svenska staten att återkräva utbetald ersättning från den utländska tjänstemannens hemstat kräver ingen författningsreglering (jfr prop. 1999/2000:64 s. 110 ff. och 1999/2000:122 s. 72 ff.)

Frågan om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar utomlands behandlas i avsnitt 17.3.

16 Arbetsrättsliga frågor

16.1 Gällande rätt

Arbetsrätten är det system av rättsregler som tillämpas inom arbetslivet och på arbetsmarknaden. Den svenska lagregleringen på arbetsrättens område har traditionellt sett delats upp i civilrättslig och offentligrättslig reglering. Uttryckt något förenklat kan man säga, att de civilrättsliga reglerna, vilka har ett stort inslag av kollektivavtalade bestämmelser, rör det inbördes förhållandet mellan en arbetstagarare och en arbetsgivare, respektive en arbetstagar- och arbetsgivarorganisation. Anställnings- eller tjänstevillkor bestäms i denna ordning. Om någon bryter mot de civilrättsliga villkoren, blir denne i regel skadeståndsskyldig för avtalsbrott. De offentligrättsliga reglerna däremot består i huvudsak av ordnings- och säkerhetsföreskrifter, vilkas efterlevnad i första hand övervakas av staten och inte avtalsparterna. Ett brott mot dessa bestämmelser innebär oftast att den felande ådrar sig straffansvar eller skyldighet att betala en avgift till staten. De civilrättsliga bestämmelserna finns i bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1994:260) om offentlig anställning. Arbetsmiljölagen (1977:1160), å andra sidan, är ett exempel på en offentligrättslig arbetsreglerande lag (jfr prop. 1998/99:90 s. 14).

När utländska tjänstemän deltar i insatser i Sverige uppkommer fråga om det krävs någon särskild reglering i denna allmänna arbetsrättsliga ordning.

16.2 Prövrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet

Enligt artikel 23 i Prövrådsbeslutet ska tjänstemän som verkar på en annan stats territorium i ”*tjänsterättsligt hänseende*” omfattas av tillämplig lagstiftning i hemstaten. I bestämmelsen framhålls att detta gäller särskilt beträffande disciplinärt ansvar. Vad som avses med

”tjänsterättsligt hänseende” är inte helt klart. Den svenska översättningen förefaller mindre väl utförd. Vid en jämförelse med övriga språkversioner framgår att uttrycket inte avser arbetsrätt i vid bemärkelse, utan endast den civilrättsliga regleringen, dvs. närmast avser relationen mellan anställd och arbetsgivare eller vad som kan betecknas som de anställningsrättsliga förhållandena (jfr lagen om offentlig anställning).¹ Offentligrättslig reglering, som arbetsmiljölagen, omfattas alltså inte.

Atlasrådsbeslutet innehåller ingen arbetsrättslig reglering. Enligt artikel 1 i rådsbeslutet ska praktiska detaljer och genomförandebestämmelser som kompletterar beslutet fastställas i direkt samråd mellan de inblandade staterna.

16.3 Det nordiska samarbetsavtalet

Enligt artikel 7 i det nordiska samarbetsavtalet har anställningsmyndigheten ansvar som arbetsgivare för personal som deltar i sam-tjänstgöring i ett annat land. Ansvar under en insats åvilar emellertid den myndighet som leder insatsen i det land där sam-tjänstgöringen äger rum. I rapporten från den nordiska arbetsgruppen² anges, att arbetsgivaren i hemlandet har ansvar för frågor som rehabilitering liksom åtgärder som syftar till att göra den berörde förberedd och lämplig för en arbetsuppgift. Hit hör till exempel ändamålsenlig utbildning och utrustning. Arbetsmiljöfrågor som har direkt koppling till den gemensamma insatsen faller enligt rapporten endast under den myndighets ansvar där sam-tjänstgöringen äger rum. Det kan gälla ansvar för att personalen inte utsätts för onödiga risker eller faror eller utsätts för onödigt påfrestande förhållanden.

Vad gäller disciplinansvar gäller samma regler som enligt Prüm-rådsbeslutet. Enligt artikel 9 i samarbetsavtalet ska sålunda beslut

¹ Se t.ex. de engelska och franska versionerna (utredningens understrykningar):

Engelska: *Employment relationship*

Officers operating within another Member State's territory, under this Decision, shall remain subject to the employment law provisions applicable in their own Member State, particularly as regards disciplinary rules.

Franska: *Relation de travail*

Les fonctionnaires d'un État membre opérant sur le territoire d'un autre État membre au titre de la présente décision restent soumis aux dispositions du droit du travail qui s'appliquent dans leur État membre, notamment en matière disciplinaire.

² Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete s. 34 f. och 43 f. (Ju2008/4161/PO).

som rör disciplinansvar fattas av behörig myndighet i hemstaten enligt den lagstiftning som gäller där.

16.4 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet bör med nuvarande reglering anses omfattas av arbetsmiljölagen (1977:1160). En bestämmelse om detta bör föras in i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Den utländske tjänstemannens arbetsgivare och den svenska polismyndighet som leder insatsen ska båda ha ett arbetsmiljöansvar. Ansvarsfördelningen dem emellan ska motsvara vad som enligt arbetsmiljölagen gäller mellan arbetsgivare som hyr ut arbetskraft och den som hyr in arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet.

Utredningens bedömning: Det krävs ingen särskild reglering för att uppfylla kravet i Prömrådsbeslutet att utländska tjänstemän som verkar i Sverige ska omfattas av hemlandets rättsliga reglering, såvitt avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Motsvarande bör gälla för den praktiska regleringen enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet.

16.4.1 Civilrättslig reglering

Enligt Prömrådsbeslutet ska utländska tjänstemän som verkar i Sverige omfattas av hemlandets anställningsrättsliga reglering såvitt avser förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. Detta överensstämmer också med vad som följer av Rom I-förordningen³ (artikel 8.2), som är direkt tillämplig i Sverige. Någon särskild svensk reglering krävs därför inte. Bestämmelserna i Rom I-förordningen är tillämpliga även på utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Denna ordning bör därför komma till uttryck i den praktiska regleringen för alla tre insatserna.

³ Europaparlamentets och rådets förordning 593/2008/EG av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

16.4.2 Arbetsmiljöansvar

De offentligrättsliga reglerna i arbetsrätten gäller alla arbetstagare inom Sveriges territorium, inbegripet utländska arbetstagare som endast tillfälligt befinner sig här.⁴ Detta innebär att utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet, och alltså arbetar här, omfattas av regleringen i arbetsmiljölagen. En bestämmelse om detta bör därför för tydlighets skull föras in i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Utgångspunkten i arbetsmiljölagen är att det är arbetsgivaren som har ansvar för arbetsmiljön. När utländska tjänstemän deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet saknar emellertid hemlandets anställningsmyndighet i stor utsträckning rådighet över de förhållanden som gäller för insatserna, bl.a. beroende på att de utländska tjänstemännen står under befäl av svensk polis och är inordnade i den organisationsstruktur som finns här (se avsnitt 9.3.3). Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att fördela arbetsmiljöansvaret mellan hemlandets anställningsmyndighet och den svenska polismyndighet som leder den aktuella insatsen. En sådan ansvarsfördelning föreskrivs också i det nordiska samarbetsavtalet.

Ett delat arbetsmiljöansvar av liknande slag gäller enligt arbetsmiljölagen mellan arbetsgivare som hyr ut arbetskraft (t.ex. bemanningsföretag) och den som hyr in arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet (3 kap. 2 § och 12 § andra stycket arbetsmiljölagen). Regleringen innebär att huvudansvaret för arbetsmiljön ligger på arbetsgivaren, dvs. uthyraren, och att inhyraren ska vidta de skyddsåtgärder som behövs i det aktuella arbetet. Den som anlitar inhyrd personal att utföra arbete i sin verksamhet har alltså ett särskilt skyddsansvar för personalen. Orsaken till att inhyraren har detta ansvar är att uthyraren i stor utsträckning saknar rådighet över de förhållanden som gäller för arbetet på det främmande arbetsstället (prop. 1993/94:186 s. 35). De långsiktiga arbetsmiljökraven, som utbildning och rehabilitering, ligger emellertid fortfarande kvar på arbetsgivaren, det vill säga den som hyr ut arbetskraften. När det gäller de arbetsmiljöåtgärder som behövs i det aktuella arbetet ska enligt förarbetena en rimlig fördelning göras mellan den arbetsgivare som hyrt in arbetskraften och den arbetsgivare som hyrt ut arbets-

⁴ Prop. 1998/99:90 s. 14, Hans Gullberg och Karl-Ingvar Rundqvist, Arbetsmiljölagen – kommentar och författningar, 15 uppl., s. 44.

kraften. Hur denna fördelning i detalj ska göras beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Bestämmelsen ger uthyrare och inhyrare anledning att precisera hur skyddsansvaret mellan dem ska vara fördelat (prop. 1993/94:186 s. 67 f.).

Utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet utgör inte uthyrd arbetskraft i den mening som avses i 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen. Detta innebär att ansvaret för arbetsmiljön med en tillämpning av enbart nuvarande bestämmelser helt kommer att ligga på arbetsgivaren i hemlandet. En sådan ordning är alltså otillfredsställande. Den önskade fördelning av ansvaret för arbetsmiljön, i enlighet med vad som gäller i uthyraryfallen, kräver därför en lagändring. Det delade arbetsmiljöansvar som enligt arbetsmiljölagen gäller mellan arbetsgivare som hyr ut arbetskraft och den som hyr in arbetskraft bör således på motsvarande sätt gälla mellan den utländska tjänstemannens anställningsmyndighet och den svenska polismyndighet som leder insatsen.

17 Svenska tjänstemäns insatser i andra stater

17.1 Inledning

På motsvarande sätt som utländska tjänstemän kan komma att delta i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet, kan förstås svenska tjänstemän komma att delta i sådana insatser utomlands.

Bistånd enligt artikel 18 i Prömrådsbeslutet skiljer sig från gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet, bistånd enligt Atlasrådsbeslutet och samtjänstgöring enligt det nordiska samarbetsavtalet på så sätt, att Sverige, i vissa fall, har en *skyldighet* att lämna bistånd. Frågan om skyldigheten för Sverige att lämna sådant bistånd har behandlats i ett annat sammanhang (se Ds 2009:8 och prop. 2009/10:177) och ingår alltså inte i utredningens uppdrag. Regleringen finns i 3 kap. 3 och 4 §§ förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete. I korthet innebär regleringen att Rikspolisstyrelsen (RPS), polismyndigheter, Kustbevakningen och Tullverket är skyldiga att på olika sätt bistå andra stater vid större evenemang med gränsöverskridande verkningar och liknande händelser, katastrofer och allvarliga olyckor. Myndigheterna är därvid skyldiga att underrätta berörda myndigheter i annan stat om situationen så snart som möjligt och förmedla väsentlig information samt genomföra nödvändiga polisiära åtgärder på svenskt territorium. I den mån myndigheterna har möjlighet ska de också, på begäran av den berörda staten, bistå med tjänstemän och nödvändig utrustning. Biståndet ska syfta till att förhindra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. RPS fattar beslut om det bistånd som ska lämnas av polisväsendet, medan Kustbevakningen och Tullverket fattar beslut om det bistånd som ska lämnas av respektive myndighet. RPS är som huvudregel samordnande myndighet för biståndet. Svenska tjänstemän får inte tilldelas uppgifter som innebär myndig-

hetsutövning enligt svensk lag, när de tjänstgör i en annan stat inom ramen för denna typ av biståndsinsats.

Vad gäller övriga typer av insatser, dvs. gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet, bistånd enligt Atlasrådsbeslutet och nordisk samtjänstgöring, finns ingen skyldighet för Sverige att på begäran bistå en annan stat. Utan detta bistånd sker helt frivilligt från svensk sida. I dessa fall gäller att de svenska tjänstemännens befogenheter regleras av det mottagande landets nationella bestämmelser (artikel 17.2 i Prömrådsbeslutet, artikel 3.3 a i Atlasrådsbeslutet och artikel 2 i det nordiska samarbetsavtalet). Mot den bakgrunden krävs ingen svensk lagreglering av svenska tjänstemäns befogenheter att utöva myndighet i andra stater (jfr prop. 2007/08:83 s. 31 f. och 1999/2000:64 s. 94). Däremot behöver vissa andra frågor övervägas särskilt, nämligen frågorna om svensk jurisdiktion för brott som begås utomlands (avsnitt 17.2), ansvar för skador som vållas av svenska tjänstemän utomlands (avsnitt 17.3), arbetsrättsliga frågor (avsnitt 17.4) samt utförelse och införelse av vapen och annan utrustning (avsnitt 17.5).

17.2 Svensk jurisdiktion för brott som begås av svenska tjänstemän utomlands

17.2.1 Gällande rätt

Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion finns framför allt i 2 kap. brottsbalken. Enligt 2 kap. 2 § brottsbalken ska för brott som har begåtts utomlands dömas efter svensk lag och vid svensk domstol, om gärningsmannen är svensk eller har hemvist här eller är utlänning som inte har hemvist här, men som efter brottet har blivit svensk medborgare eller har tagit hemvist i riket. Samma sak gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som finns här i riket eller för annan utlänning som finns här om det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader enligt svensk lag. Det nu sagda gäller i regel endast om gärningen är straffbar på gärningsorten (kravet på s.k. *dubbel straffbarhet*). Vidare gäller att strängare påföljd inte får dömas ut här än vad som följer av lagen på gärningsorten. Kravet på dubbel straffbarhet och den angivna begränsningen vad gäller utdömande av påföljd gäller inte för vissa sexualbrott som begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

I 2 kap. 3 § brottsbalken kompletteras reglerna i 2 § angående svensk jurisdiktion beträffande brott begånget utom riket med bestämmelser som utsträcker behörigheten till vissa specialfall. För vissa särskilda brottsplatser, personkategorier eller gärningstyper eller om brottet har riktat sig mot särskilt angivna svenska intressen eller är särskilt grovt kan dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol även i annat fall än som avses i 2 §.

Ett exempel på det är när ett brott har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (3 § 3 a). Bestämmelsen infördes i brottsbalken 2000 i samband med genomförandet av Schengenkonventionens regler om polisiärt samarbete och avtalet mellan Sverige och Danmark om polisiärt samarbete i Öresundsregionen (prop. 1999/2000:64). Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet förutsätter att den stat som tar emot tjänstemän från en annan stat, jämställer den andra statens tjänstemän med sina egna polismän vad gäller straffrättsligt ansvar. Något åtagande att oinskränkt kunna åtala och döma sina egna tjänstemän för gärningar i samband med att dessa utför uppgifter i den andra staten finns inte. Mot bakgrund av att Sverige i princip inte utlämnar svenska medborgare, och att 1972 års konvention om överförande av lagföring i brottmål är tillämplig endast i förhållande till ett fåtal Schengenstater, ansågs det dock vara nödvändigt att genomföra en sådan anpassning (a. prop. s. 120). I båda fallen var det alltså fråga om gränsöverskridande arbetsuppgifter.

I 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken föreskrivs att det krävs ett särskilt förordnande från regeringen eller myndighet som regeringen har bestämt för att åtal ska få väckas för ett brott som har begåtts utomlands (åtalsförordnande). I vissa speciella fall får dock åtal väckas utan åtalsförordnande. Det gäller bl.a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (5 § andra stycket 4).¹

¹ Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag föreslår en utökning av undantaget från kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. 3 § brottsbalken, se SOU 2009:75 s. 299 ff. Enligt förslaget ska svensk jurisdiktion gälla om brott har begåtts vid tjänstgöring utomlands av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag, vari Sverige tar del. Utredningen föreslår också att sådant åtal ska få väckas utan åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

17.2.2 Prövrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

Enligt både Prövrådsbeslutet (artikel 22) och Atlasrådsbeslutet (artikel 4) ska tjänstemän som verkar på annan stats territorium i straffrättsligt hänseende jämnställas med den andra statens tjänstemän, om inte annat avtalats mellan de berörda staterna. Detta gäller såväl i fråga om brott som tjänstemännen själva begår som brott som begås mot dem (en motsvarande reglering finns i Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet, se avsnitt 17.2.1).

En liknande ordning gäller vid nordisk samttjänstgöring. Enligt artikel 8 i det nordiska samarbetsavtalet ska sålunda samttjänstgörande poliser ha det skydd och vara underkastade det ansvar som följer av nationell lagstiftning i det land där samttjänstgöringen äger rum. I rapporten som ligger till grund för samarbetsavtalet anges att regleringen inte utesluter det straffrättsliga ansvar som polisen har enligt nationell lag i det land där polisen är anställd.² Detta innebär att de nationella straffrättsliga bestämmelserna i det land där polisen är anställd kan tillämpas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Poliserna kan således ställas till svars för brott begångna i tjänsten även i det land där de är anställda, trots att tjänstgöringen skett på ett annat lands territorium, om den nationella lagstiftningen i det land där polisen är anställd möjliggör detta.

17.2.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Enligt nuvarande bestämmelser är svensk domstol oinskränkt behörig att pröva åtal om brott som har begåtts i tjänsten utom riket av svensk polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Vidare kan sådant åtal väckas här utan föregående åtalsförordnande. För att klargöra att bestämmelserna också framgent ska gälla i andra fall vid tjänstgöring i annan stat, än vid rena gränsöverskridande arbetsuppgifter, bör en utvidgning göras i 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken avseende de svenska polismän, tulltjänstemän eller tjänstemän vid Kustbevakningen

² Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete s. 44 (Ju2008/4161/PO).

som utför arbetsuppgifter i *annan stat* enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Regleringen av vad som gäller för tjänstemän som verkar på en annan stats territorium i straffrättsligt hänseende är densamma i Schengenöverenskommelsen, det svensk-danska samarbetsavtalet, Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. Regleringen innebär att den stat som tar emot tjänstemän från en annan stat, ska jämställa den andra statens tjänstemän med sina egna polismän vad gäller straffrättsligt ansvar. Som anges i den i avsnitt 17.1 refererade propositionen (prop. 1999/2000:64 s. 120), innebär detta inte något åtagande att oinskränkt kunna åtala och döma sina egna tjänstemän för gärningar i samband med att dessa utför uppgifter i den andra staten. Av samma skäl som anförs i den propositionen bör dock svensk domstol vara oinskränkt behörig att pröva åtal om brott som begåtts i tjänsten utom riket av svenska tjänstemän (polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen) som utför arbetsuppgifter utomlands enligt Prömrådsbeslutet eller Atlasrådsbeslutet. En sådan ordning föreskrivs också i det nordiska samarbetsavtalet. Vidare bör sådant åtal kunna väckas här utan föregående åtalsförordnande.

Enligt nuvarande bestämmelser är svensk domstol oinskränkt behörig att pröva åtal om brott som har begåtts i tjänsten utom riket av svensk polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför *gränsöverskridande arbetsuppgifter* enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt. Vidare kan sådant åtal väckas här utan föregående åtalsförordnande. De arbetsuppgifter som kommer ifråga för en svensk polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet är vidare än enbart "gränsöverskridande" i strikt mening. För att klargöra att lagföring bör vara möjlig också vid dessa samverkansformer, bör bestämmelserna utvidgas till att gälla när någon av berörda kategorier svenska tjänstemän "utför arbetsuppgifter i *annan stat* enligt en internationell överenskommelse vilken Sverige har tillträtt." I en sådan utvidgad bestämmelse kommer de nuvarande gränsöverskridande arbetsuppgifterna enligt Schengenkonventionen och Öresundsavtalet också att innefattas. Vidare bör åtal, liksom vid gränsöverskridande arbetsuppgifter, få väckas utan åtalsförordnande enligt 2 kap. 5 § brottsbalken.

17.3 Ansvar för skador som vållats av svenska tjänstemän utomlands

17.3.1 Gällande rätt

En beskrivning av nuvarande bestämmelser om det allmännas skadeståndsansvar finns i avsnitt 15.1. Som framgår av det avsnittet finns specialreglering bl.a. i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS). Regleringen innebär att svenska staten ska ersätta skador som en utländsk tjänsteman vållar i samband med förföljande, övervakning eller ingripande i övrigt och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig, om svensk lag varit tillämplig på denne. Svenska staten ska dock inte ersätta skada som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen (13 §). Vidare förskrivs i LIPS att svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar inte ska gälla, när skadorna vållas i en annan stat i samband med gränsöverskridande förföljande eller övervakning (14 §). Regleringen i LIPS har införts för att uppfylla bestämmelserna om skadestånd i Schengenkonventionen (artikel 43) och det svensk-danska polissamarbetsavtalet (artikel 12). Dessa innebär att den Schengenstat på vars territorium skador uppkommer till följd av gränsöverskridande förföljande eller övervakning eller ingripande i övrigt ska ersätta skadorna enligt nationell rätt.

17.3.2 Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

I avsnitt 15.2 finns en beskrivning av skadestandsregleringen i Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Regleringen i besluten och samarbetsavtalet innebär – liksom motsvarande reglering i Schengenkonventionen och det svensk-danska polissamarbetsavtalet – att värdstaten ska ersätta eventuella skador orsakade av utländska tjänstemän. Ersättning ska utgå i den utsträckning skadan skulle ersättas om den vållats av värdstatens egna tjänstemän.

17.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Svenska staten ska inte ersätta skadelidande för skada som har vållats av svenska tjänstemän vid insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. En bestämmelse härom bör tas in i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Regleringen i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet innebär att skador som någon har åsamkats av svenska tjänstemän i utlandet ska ersättas av den stat där insatsen sker. Det ankommer på mottagande stat att säkerställa att skadelidande erhåller sådan ersättning (jfr den föreslagna regleringen av svenska statens ansvar för skador som utländska tjänstemän vållar i Sverige, avsnitt 15.3).

Som nämnts i avsnitt 17.3.1 finns i LIPS en bestämmelse som utsluter att svenska staten blir skadeståndsskyldig enligt svenska skadeståndsrättsliga regler, i de fall skador orsakas av svenska tjänstemän i en mottagande stat (14 §). Bestämmelsen infördes för att en skadelidande inte ska kunna rikta anspråk både mot svenska staten och mot den mottagande staten. En ordning där en skadelidande kan ersättas av båda de inblandade staterna skulle enligt uttalande från den dåvarande regeringen kunna leda till tillämpningssvårigheter, eftersom förutsättningarna för skadeståndsansvar liksom ersättningsnivåer kan variera kraftigt. Det skulle också kunna leda till höga administrationskostnader och missbruk (prop. 1999/2000:64 s. 114). I likhet med regeringen i 2000 års lagstiftningsärende anser utredningen, att den som lidit skada vid insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet inte ska kunna rikta sitt anspråk både mot svenska staten och mot den mottagande staten. Nuvarande bestämmelse i LIPS, som innebär att svenska staten inte är skadeståndsskyldig enligt svenska skadeståndsrättsliga regler i de fall skador orsakats av svenska tjänstemän i ett mottagande land vid gränsöverskridande förföljande eller övervakning, bör därför utvidgas till att gälla även vid insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

17.4 Arbetsrättsliga frågor

17.4.1 Gällande rätt samt regleringen i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

I avsnitt 16.1 finns en kortfattad redogörelse för den svenska arbetsrättens struktur. Beskrivningar av den arbetsrättsliga regleringen i Prömrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet finns i avsnitt 16.2 respektive 16.3. Atlasrådsbeslutet innehåller ingen arbetsrättslig reglering. Enligt artikel 1 i rådsbeslutet ska praktiska detaljer och genomförandebestämmelser som kompletterar beslutet fastställas i direkt samråd mellan de inblandade staterna.

17.4.2 Särskilt om arbetsmiljölagens tillämpning utomlands

Arbetsmiljölagen (1977:1160) är i princip inte tillämplig utomlands (prop. 1976/77:149 s. 213 ff., se även 1 kap. 4 § fjärde stycket arbetsmiljölagen). Särskilda regler gäller dock för bl.a. Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och för personal som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka.

I 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser föreskrivs att vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen ska tillämpas i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena förhindrar detta. Detta gäller de allmänna bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet i 2 kap. 1–8 §§, arbetsgivares och arbetstagares allmänna skyldigheter i 3 kap. 1–4 §§, 7 g § första och andra styckena och 12 §, samt reglerna om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§.³ I förarbetena uttalas, att det av allmänna principer följer att Försvarsmakten även ska tillämpa de föreskrifter som utfärdats med stöd av de bestämmelser i arbetsmiljölagen som gäller för personalen (prop. 1998/99:68, s. 13 f.).

Bestämmelsen i 5 § lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser överensstämmer i huvudsak med 2 § i den numera upphävda lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, dock med den ändringen att tillämpningsområdet har avgränsats till insatsområdet. Den gamla lagen gäller dock fort-

³ Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag förslår att motsvarande regler ska gälla för den som tjänstgör i en internationell civil krishanteringsinsats utomlands, se SOU 2009:75 s. 267 ff. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

farande i tillämpliga delar för den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka (se punkten 1 i övergångsbestämmelserna till lagen 2010:449). Detta innebär att 2 § i den numera upphävda lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten fortfarande är tillämplig på Polisens utlandsstyrka (1 § förordningen [1999:1155] om Polisens utlandsstyrka).

I förarbetena till lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten uttalas att de ambitioner som finns på arbetsmiljöområdet om möjligt även bör beaktas hos svenska myndigheter utomlands (prop. 1998/99:68, s. 13 f.). De skadeförebyggande åtgärderna får dock inte innebära att Sverige som nation inte kan uppfylla sina åtaganden i den internationella verksamheten. Förhållandena kan nämligen vara sådana att det i vissa fall inte är möjligt att fullt ut följa bestämmelserna, t.ex. då en tillämpning hindrar verksamheten. Enligt förarbetena ska möjligheten att frångå bestämmelserna dock tillämpas restriktivt. Det betonas att det bör krävas att varje enskilt undantag från tillämpning av arbetsmiljölagen framstår som rimligt med hänsyn till den rådande situationen.

17.4.3 Överväganden och bedömning

Utredningens bedömning: Det krävs ingen särskild reglering för att uppfylla kravet i Prömrådsbeslutet att svenska tjänstemän som verkar utomlands ska omfattas av Sveriges rättsliga reglering, såvitt avser förhållandet mellan arbetsgivare och anställda. Motsvarande bör gälla för den praktiska regleringen enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet.

Det saknas skäl att göra den svenska arbetsmiljöregleringen tillämplig vid insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

17.4.3.1 Civilrättslig reglering

Prömrådsbeslutet innebär att svenska tjänstemän som verkar i en annan stat ska omfattas av den svenska rättsliga regleringen såvitt avser förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. Detta innefattar, vilket framhålls i Prömrådsbeslutet, frågor om disciplinansvar. Regleringen i Prömrådsbeslutet överensstämmer med vad som följer

av Rom I-förordningen⁴ (artikel 8.2), som är direkt tillämplig i Sverige. Någon särskild svensk reglering krävs därför inte. Bestämmelserna i Rom I-förordningen är tillämpliga även på svenska tjänstemän som deltar i insatser utomlands enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Denna ordning bör därför komma till uttryck i den praktiska regleringen för alla tre insatserna.

Bestämmelser om disciplinansvar för anställda hos staten, till vilken kategori polismän samt tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket hör, finns i 14–21 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning. Frågor om disciplinansvar prövas normalt av den myndighet där arbetstagaren är anställd (3 § anställningsförordningen [1994:373]). Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har en åklagarliknande roll i disciplinärenden och vissa andra anställningsrättsliga ärenden (se avsnitt 13.1 och 13.2). Det bör också noteras att svenska tjänstemän som deltar i insatser utomlands är underkastade JO:s och JK:s tillsyn också för verksamhet där (jfr kapitel 13 och prop. 1999/2000:64 s. 113).

17.4.3.2 Arbetsmiljöansvar

Frågan om arbetsmiljöansvar är oreglerad i Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. I det nordiska samarbetsavtalet föreskrivs att anställningsmyndigheten i hemlandet och den myndighet som leder insatsen i mottagande stat ska ha ett delat arbetsmiljöansvar.

Som angetts i avsnitt 17.4.2 är arbetsmiljölagen i princip inte tillämplig utomlands. Svenska tjänstemän som deltar i insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet ingår inte i Polisens utlandsstyrka och kommer följaktligen inte att omfattas av de särbestämmelser som gäller för denna styrka. Arbetsmiljölagen kommer med en tillämpning av enbart nuvarande bestämmelser följaktligen inte att gälla för svenska tjänstemän som befinner sig utomlands för att delta i insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Däremot kommer arbetsmiljölagen att vara tillämplig, såtillvida att arbetsgivaren har ett arbetsmiljöansvar före och efter insatsen. Detta innebär att arbetsgivaren inför insatsen har ansvar för att tjänstemannen är förberedd och lämplig för arbetsuppgiften, t.ex. att tjänstemannen har ändamålsenlig utbildning och utrust-

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning 593/2008/EG av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

ning. Arbetsmiljöansvaret efter insatsen omfattar exempelvis frågor om krisstöd, rehabilitering och företagshälsovård.

Frågan är om det finns skäl att införa en särreglering av den typ som gäller för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och för Polisens utlandsstyrka, dvs. att göra delar av arbetsmiljölagen tillämplig vid tjänstgöring utomlands. Härvid bör beaktas att internationella militära insatser och insatser i Polisens utlandsstyrka i normalfallet är av en annan karaktär än insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. Den förra typen av insatser sker många gånger i områden där det råder väpnade konflikter eller i andra oroshärdar, där de nationella kraven på arbetsmiljön inte motsvarar vad som gäller i Sverige eller av olika skäl inte kan upprätthållas av nationella myndigheter. Vid tjänstgöring i sådana insatsområden framstår det som befogat att den svenska arbetsmiljöregleringen gäller i vissa delar. Insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet kommer, å andra sidan, endast att genomföras i EU-länderna samt Island och Norge, dvs. i länder med såväl arbetsmiljöreglering som en fungerande offentlig förvaltning. Vidare får det förutsättas att svenska arbetsmiljökrav i huvudsak överensstämmer med arbetsmiljökraven i mottagande stater. Behovet av att utsträcka den svenska arbetsmiljöregleringens tillämpningsområde till att gälla även vid här aktuella typer av insatser får därför anses mycket begränsat. Det bör också noteras, att svenska tjänstemän vid insatser utomlands kommer att stå under utländsk ledning (se artikel 17.3 i Prömrådsbeslutet, artikel 3 a i Atlasrådsbeslutet och artikel 4 i det nordiska samarbetsavtalet). Den svenska arbetsgivaren kommer alltså i stor utsträckning att sakna rådighet över de förhållanden som gäller för insatserna och kommer därmed ha begränsade möjligheter att fullgöra ett eventuellt arbetsmiljöansvar enligt svenska regler.

Mot bakgrund av det anförda bör enligt utredningens mening arbetsmiljölagen inte göras tillämplig på svenska tjänstemän som deltar i insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Detta innebär sammanfattningsvis att den svenska arbetsgivaren har ett arbetsmiljöansvar enligt svenska regler före och efter en insats som genomförs utomlands, medan de svenska tjänstemännen omfattas av den mottagande statens arbetsmiljöreglering, när de befinner sig där.

17.5 In- och utförelse av vapen

17.5.1 Regleringen i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet

I avsnitt 12.1 finns en redogörelse för Prömrådsbeslutets regler om tjänstevapen och viss annan utrustning. En beskrivning av motsvarande regler i Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet finns i avsnitt 12.2.

Svenska tjänstemän som deltar i en insats i en annan stat ska, enligt artikel 19.1 i Prömrådsbeslutet, få medföra sina tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning. Även vid insatser enligt Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet kommer svenska tjänstemän ha behov av att föra med sig tjänstevapen och annan utrustning. I utredningens uppdrag ingår därför att överväga vad som ska gälla för svenska tjänstemäns in- och utförelse av vapen och annan utrustning vid insatser utomlands.

17.5.2 Vilken typ av utrustning finns det behov av att medföra utomlands?

Svenska tjänstemän som deltar i insatser utomlands kan ha behov av att medföra vissa s.k. särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Med detta avses skjutvapen och annan utrustning som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person samt hjälpmedel som är avsedda att stoppa fordon (2 § RPSFS 2004:9, FAP 933-1). De särskilda hjälpmedel som det främst torde finnas behov av att medföra är tjänstevapen (pistol), förstärkningsvapen (kulsprutepestol, automatkarbin och prickskyttegevär), expanderbar batong, fängsel, pepparspray (OC⁵-spray), tårgas och s.k. distraktionsgranat (handgranat som verkar genom en kombination av höga ljudknallar och starka ljuseffekter). För att underlätta för svenska tjänstemän att föra med sig denna typ av utrustning utomlands föreslås i följande avsnitt vissa författningsändringar

Det kan finnas behov av att medföra även annan utrustning än särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Det kan röra sig om olika tillbehör till skjutvapen (t.ex. kikarsikte, lasersikte och vapenlampa), skyddsutrustning (t.ex. hjälm, hörselskydd, skyddsglasögon och

⁵ Oleoresin Capsicum

skyddsväst), fordon av olika slag etc. Medförande av sådan utrustning torde inte kräva någon särskild svensk författningsreglering.

17.5.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Svensk polismyndighet ska utan tillstånd enligt lagen om krigsmateriel få föra ut skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition ur Sverige om vapnet ska återinföras.

Utredningens bedömning: Tullverkets förenklade rutiner för anmälan vid införsel och utförsel av skjutvapen, ammunition samt tårgas- och pepparsprayanordningar, som gäller för poliser vid Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen, bör gälla poliser vid samtliga svenska polismyndigheter som deltar i insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

17.5.3.1 Skjutvapen och ammunition

Enligt vapenlagen (1996:67) krävs i regel tillstånd från polismyndigheten för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige (2 kap. 1 § första stycket d och 2 kap. 2 §). Vapenlagen är emellertid, såvitt här är av intresse, inte tillämplig på skjutvapen och ammunition som innehas av svenska staten (1 kap. 8 § vapenlagen). Detta innebär att svenska polismän inte behöver något tillstånd för att efter avslutad insats i annat land återföra medhavda tjänstevapen eller ammunition. Någon reglering av införsel av vapen eller ammunition i nämnda situation behövs inte.

Utförsel av skjutvapen och ammunition som utgör krigsmateriel kräver däremot tillstånd enligt lagen om krigsmateriel (en närmare redogörelse för utförselregleringen finns i avsnitt 12.3.4). Det finns inte något undantag från tillståndskravet för svenska polismän som ska föra ut tjänstevapen och ammunition för att kunna delta i en insats på annan stats territorium. Däremot får en enskild person för personligt bruk vid utresa från Sverige utan tillstånd föra med sig skjutvapen och ammunition till vapnet, om personen enligt vapenlagen är berättigad att inneha vapnet här i landet och vapnet ska återinföras (9 § förordningen [1992:1303] om krigsmateriel).

Inspektionen för strategiska produkter har, på liknande sätt som gäller för vissa utländska tjänstemän (se avsnitt 12.3.4), beslutat om generella utförelstillsstånd för Rikskriminalpolisen (RKP)⁶ och Säkerhetspolisen (SÄPO)⁷. För såväl RKP som SÄPO gäller att tillsånden avser handeldvapen, förstärkningsvapen, tillbehör, ammunition och reservdelar till handeldvapen och förstärkningsvapen samt personlig utrustning utgörande krigsmateriel. RKP får utan särskilt tillsånd föra ut materielen om den ska användas i internationella insatser eller utbildning. För SÄPO gäller att särskilt utförelstillsånd inte krävs om materielen ska användas i internationella insatser, för bistånd eller för deltagande i personskyddsverksamhet. Som villkor gäller att all materiel som inte förstörts eller förbrukats ska återföras till Sverige.

Dessa generella tillsånd torde täcka merparten av de fall av utförelse som kan komma i fråga vid insatser utomlands enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och det nordiska samarbetsavtalet. De kan dock uppstå situationer, t.ex. vid nordisk samttjänstgöring, i vilka andra polismyndigheter än RKP och SÄPO har behov av att kunna föra ut skjutvapen utan att fördröjas av en individuell tillsåndsprövning. Som framgått får enskilda personer f.n. utan tillsånd enligt lagen om krigsmateriel föra ut skjutvapen och ammunition ur landet, om personen är berättigad att inneha vapnet här i landet och om vapnet ska återinföras. Det saknas anledning att i detta avseende behandla svensk polis på ett strängare sätt än enskilda personer. Detta gäller oavsett vilken typ av insats eller uppdrag utomlands som vapnet och ammunitionen ska användas i. Dessutom anser utredningen, att denna typ av utförelse är mindre väl lämpad för reglering i lagen om krigsmateriel (jfr utredningens överväganden angående utländska tjänstemäns återutförelse av medhavda vapen i avsnitt 12.3.4). Utredningen föreslår därför att polisens utförelse av skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition helt undantas från kravet på tillsånd under förutsättning att vapnet ska återinföras. Regleringen bör ske genom en ändring i lagen om krigsmateriel.

Vid införelse och utförelse av skjutvapen och ammunition till Sverige föreligger anmälningsskyldighet till Tullverket (3 § 3 och 4 § andra stycket lagen [1996:701] om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen [inregränslagen] och rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 ok-

⁶ Beslut 2010-02-19, dnr 00463/2010.

⁷ Beslut 2010-02-19, dnr 00464/2010.

tober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen). Svensk polis omfattas av anmälningsskyldigheten. Denna ordning bör gälla även i fortsättningen.

Tullverket har beslutat om förenklade rutiner vid gränspassage för poliser vid RKP och SÄPO samt företrädare för annan stats myndighet.⁸ I korthet innebär det förenklade förfarandet att RKP eller SÄPO på förhand meddelar Tullverket när gränspassage kommer att ske vid in- och utresa då skjutvapen och ammunition medförs. Anmälan behöver då inte göras vid gränspassagen. De förenklade rutinerna gäller enbart skjutvapen och ammunition som är godkända av Rikspolisstyrelsen och tilldelade polis vid RKP och SÄPO samt skjutvapen och ammunition som tilldelats företrädare för annan stats myndighet i dennes hemland.

Beslutet om förenklade rutiner är begränsat till polis vid RKP och SÄPO. Det kommer därför inte att täcka samtliga fall då svenska polismyndigheter för ut eller återinför skjutvapen och ammunition i samband med insatser utomlands enligt Prövrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för de förenklade rutinerna utvidgas till att omfatta även dessa situationer.

17.5.3.2 Tårgas och pepparspray

Regleringen av skjutvapen i vapenlagen gäller också för tårgasanordningar och andra till verkan och ändamål jämförbara anordningar, t.ex. pepparspray (1 kap. 3 § e vapenlagen). Detta innebär att svenska polismän inte behöver något tillstånd för att efter avslutad insats i annat land återföra medhavda tårgasanordningar och andra jämförbara anordningar.

Till skillnad från skjutvapen utgör tårgas och andra jämförbara anordningar i regel inte krigsmateriel enligt lagen om krigsmateriel. De omfattas därför normalt inte av kravet på tillstånd för utförelse som gäller för sådan materiel.

Tårgas- och pepparsprayanordningar som förs in till eller ut ur Sverige omfattas av samma anmälningsplikt till Tullverket som skjutvapen (se ovan). Tullverkets beslut om förenklade rutiner är tillämpliga även på sådana anordningar, dock med den skillnaden att utförelse inte behöver anmälas till Tullverket. Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för de förenklade rutinerna utvidgas

⁸ Beslut 2010-02-25, dnr TV2-2010-40.

till att omfatta också sådana anordningar i likhet med vad som ovan föreslagits gälla för skjutvapen och ammunition.

17.5.3.3 Batong

Batonger får inte föras in till Sverige utan särskilt tillstånd (1 och 3 §§ förordningen [1990:415] om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål). Batonger som innehas av svenska staten omfattas dock inte av regleringen (4 § nämnda förordning). Detta innebär att svenska polismän inte behöver något tillstånd för att efter avslutad insats i annat land återföra medhavd batong. Någon reglering av införsel av batong i nämnda situation behövs därför inte.

18 Konsekvenser av förslagen

18.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Vid en samverkansinsats i Sverige uppkommer *driftskostnader* för medverkande utländska tjänstemän, t.ex. lönekostnader, transportkostnader, kostnader för inkvartering och mat och materialkostnader. Kostnadsfördelningen är ytterst en förhandlingsfråga mellan samverkande myndigheter, men det kan antas att den svenska polisen i många fall kommer att få bära huvuddelen av kostnaderna.

Det kommer också att uppstå vissa *utbildningskostnader* för polisen. Det kan antas att polisen behöver utbilda en del personal i förberedande syfte utan samband med någon viss insats. Dessutom kan det bli aktuellt med utbildning i samband med en insats. Det finns också ett behov av samövningar av den typ som i dag sker inom ramen för Atlassarbetet.

Rikspolisstyrelsen behöver upprätthålla *strukturer och rutiner för kommunikation* med utländska brottsbekämpande myndigheter. Sådan kommunikation bedöms kunna ske genom befintliga system för operativt informationsutbyte inom EU och Norden, dvs. Europol, Schengen eller Interpol. Denna typ av informationsutbyte hanteras vid Rikskriminalpolisen av Enheten för internationellt polissamarbete, IPO. Eftersom antalet ärenden förmodligen kommer att vara begränsat, bedöms förslagen dock inte innebära någon nämnvärd ökning av arbetsbelastningen för IPO.

De nya samarbetsformerna kommer för Rikspolisstyrelsens del även att innebära arbete med att omarbета eller utfärda nya *föreskrifter och allmänna råd*.

De förväntade kostnadsökningarna för polisen måste ställas i relation till de besparingar som förslagen möjliggör. Ett fördjupat samarbete innebär nämligen att polisen ges möjlighet att effektivisera sin verksamhet och hålla nere kostnaderna för denna. I stället för att dimensionera verksamheten så, att den har förmåga att hantera varje

tänkbar situation, vilket ofrånkomligen förutsätter viss överkapacitet, kan polisen och utländska brottsbekämpande myndigheter genom gemensamt resursutnyttjande rationalisera sina verksamheter. Utredningen bedömer att de effektivitetsvinster som kan uppnås genom samarbete mer än väl uppväger de kostnader som kan förväntas uppstå. Förslagen kan dessutom förväntas leda till en minskad brottslighet (se avsnitt 18.2) och därmed minskade övergripande samhällskostnader.

Utredningens förslag omfattar i första hand polisens verksamhet, och berör endast indirekt andra statliga myndigheter. Förslaget om att utöka svensk jurisdiktion för brott som begås av svenska tjänstemän utomlands kan visserligen medföra visst merarbete i form av utredning och lagföring hos åklagare respektive domstol. Det kan emellertid antas att antalet anmälda brott och lagföringar kommer att ligga på en mycket låg nivå. Utredningen bedömer att den ökade arbetsbelastningen inte leder till några nämnvärda kostnadsökningar för berörda myndigheter. Inte heller i övrigt bedöms förslagen ha några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter än polismyndigheterna.

18.2 Konsekvenser för brottsligheten

Ett utökat internationellt polissamarbete ger förutsättningar att inom angivna områden förebygga och bekämpa brottsligheten på ett mera slagkraftigt sätt än vad som är möjligt i dag. Detta kan förväntas leda till en minskad brottslighet och åtföljande samhällsvinster.

18.3 Övriga konsekvenser

Enligt utredningens bedömning har förslagen inga ekonomiska konsekvenser för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Förslagen bedöms inte heller i övrigt ha några konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Författningsändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2012. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Som anges i avsnitt 11.2 förutsätter utredningens förslag att vissa svenska förvaltningsuppgifter överförs till annan stat. Eftersom de uppgifter som överläts innefattar myndighetsutövning, krävs antingen, som framgått, att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet eller att det fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Under förutsättning att riksdagen fattar beslut enligt den först nämnda omröstningsregeln, bedöms samtliga författningsändringar kunna träda i kraft den 1 juli 2012. I annat fall kan ändringarna som förutsätter överlåtelse av förvaltningsuppgifter träda i kraft först under nästa valperiod.

Några särskilda övergångsbestämmelser synes inte vara påkallade.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

2 kap. Om tillämpligheten av svensk lag

3 § För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3 a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför arbetsuppgifter i *annan stat* enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, försök till sådant brott, brott som avses i 5 § samma lag eller om brottet riktats mot Internationella brottmålsdomstolens rättskipning, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

I paragrafen kompletteras bestämmelserna i 2 kap. 2 § brottsbalken angående svensk jurisdiktion beträffande brott begångna utomlands med bestämmelser som utsträcker behörigheten till vissa specialfall.

Ändringen i *punkten 3 a* innebär en utvidgning av den svenska jurisdiktionen. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.2.3.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt, att kravet på att brottet ska ha begåtts vid utförande av *gränsöverskridande arbetsuppgifter* tagits bort och ersatts med ett krav på att brottet ska ha begåtts vid utförande av *arbetsuppgifter i annan stat*. Den nya lydelsen omfattar, liksom tidigare lydelse, gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt Schengensamarbetet och det polisiära samarbetet i Öresundsregionen, men också insatser i andra stater som inte utgör gränsöverskridande arbetsuppgifter i strikt mening. Bestämmelsen omfattar alla typer av arbetsuppgifter som en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen utför utomlands i enlighet med Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

5 § Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför arbetsuppgifter *i annan stat* enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

I paragrafen regleras kravet på tillstånd för att väcka åtal för brott begångna utomlands, s.k. åtalsförordnande, samt i vilka fall sådant förordnande inte krävs.

Ändringen i *punkten 4* innebär en utvidgning av undantaget från kravet på åtalsförordnande. Bestämmelsens räckvidd motsvarar den föreslagna ändringen i 2 kap. 3 § 3 a brottsbalken. Ändringen behandlas i avsnitt 17.2.3.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel

6 a § Tillstånd enligt 6 § krävs inte för

1. svensk polismyndighet, för utförelse av skjutvapen samt tillhörande reservdelar och ammunition om vapnet ska återinföras,

2. utländsk tjänsteman som tjänstgör i Sverige enligt lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet,

3. utländsk tjänsteman som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet, eller

4. utländsk tjänsteman som deltar i det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser eller i snabba gränsinsatser, för utförelse av skjutvapen samt reservdelar och ammunition till vapnet vilka tjänstemannen fört in i landet.

I paragrafen, som är ny, undantas vissa typer av utförelse av krigsmateriel från kravet på utförelsetillstånd som ställs upp i 6 §. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.5.3 (punkten 1) och 12.3.4 (punkterna 2–4).

Punkten 1 avser samtliga svenska polismyndigheter, dvs. såväl Rikspolisstyrelsen, innefattande Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen, som de lokala polismyndigheterna.

Undantaget från kravet på utförelsetillstånd omfattar *skjutvapen* som utgör krigsmateriel. Med begreppet skjutvapen, som också används i 6 §, avses detsamma som i 2 § vapenlagen (1996:67). En förutsättning för att utförelsen ska vara undantagen från tillståndsplikt är att vapnet ska återinföras till Sverige. Skjutvapen som förs ut i annat syfte, t.ex. för att överlåtas, omfattas alltså inte av undantaget.

Undantaget innefattar också *reservdelar* som hör till ett skjutvapen som enligt vad som angetts ovan får föras ut utan tillstånd. Detta innebär att lösa vapendelar, exempelvis pipor och slutstycken

som utgör ersättnings- och utbytesdelar till ett medfört vapen, är undantagna från kravet på utförseltillstånd.

Slutligen omfattar undantaget *ammunition* som kan användas till ett skjutvapen som får föras ut utan tillstånd.

Undantagen i *punkterna 2–4* avser utländska tjänstemän som i samband med olika typer av insatser fört in skjutvapen, reservdelar till skjutvapen eller ammunition till Sverige och som vid återfärd ska föra ut icke förbrukad materiel ur landet. *Punkten 2* omfattar utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt någon av de samarbetsformer som enligt förslaget regleras i lagen om internationellt polisiärt samarbete, dvs. samarbete enligt Prömråds- eller Atlasrådsbeslutet, Schengensamarbetet, nordisk samtjänstgöring eller det polisiära samarbetet i Öresundsregionen. *Punkten 3* avser utländska tjänstemän som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen om internationellt tullsamarbete. *Punkten 4* omfattar utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser eller enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

20.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

De nya samarbetsformer som utredningen föreslår regleras i lagen om internationellt polisiärt samarbete. Skälen för detta redovisas i avsnitt 8.9.

Samarbetsformen *nordisk samtjänstgöring* grundas på det nordiska avtalsutkastet. Av skäl som redovisats i avsnitt 3.4.3 har utredningen valt att behandla och beteckna utkastet som *det nordiska samarbetsavtalet* med de författningsförslag som framgår i det följande.

Lagens nuvarande grundstruktur behålls. Detta innebär att lagen inleds med allmänna bestämmelser om tillämpningsområde, definitioner och användning av uppgifter från andra stater. Därefter följer särskilda bestämmelser som gäller för respektive samarbetsform. Slutligen finns ett avsnitt med gemensamma bestämmelser. Fr.o.m. 4 §

har numreringen av nuvarande paragrafer ändrats (se författningsförslaget).

Definitioner

2 § I denna lag avses med

– *utländska tjänstemän*: utländska polismän och andra utländska tjänstemän, vilka som verksamma vid brottsbekämpande myndigheter, har anmälts som behöriga och har befogenheter enligt denna lag,

– *svenska tjänstemän*: svenska polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän när de enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter,

– *Öresundsförbindelsen*: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

– *gemensamma insatser*: gemensamma patruller eller liknande insatser, där utländska tjänstemän deltar i operationer på annan stats territorium i syfte att där upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott,

– *bistånd enligt Prümrådsbeslutet*: bistånd i enlighet med Prümrådsbeslutet 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 från en annan stat vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott,

– *bistånd enligt Atlasrådsbeslutet*: bistånd i enlighet med Atlasrådsbeslutet 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 från en särskild insatsgrupp i en annan stat för att hantera en situation då det finns anledning att anta att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner, samt

– *nordisk samtjänstgöring*: polistjänst som bedrivs av polismän från två eller flera nordiska stater tillsammans på endera statens territorium för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga brott.

I paragrafen definieras vissa begrepp som används i lagen.

Definitionen av *utländska tjänstemän* har utvidgats till att avse utländska polismän och andra utländska tjänstemän, vilka som verksamma vid brottsbekämpande myndigheter har anmälts som behöriga och har befogenheter enligt denna lag. Definitionen omfattar samtliga tjänstemän som får delta i de samarbetsformer som regleras i lagen, dvs. samarbete enligt Prümråds- och Atlasrådsbeslutet, Schengensamarbetet, nordisk samtjänstgöring och det polisiära samarbetet i Öresundsregionen.

I paragrafen har lagts till definitioner av de nya samarbetsformer som utredningen föreslår, nämligen *gemensamma insatser*, *bistånd enligt Prümrådsbeslutet*, *bistånd enligt Atlasrådsbeslutet* och *nordisk samtjänstgöring*. Samarbetsformerna behandlas i avsnitt 8.3–8.5.

Definitionerna vad avser den geografiska bestämningen är vida och har inte begränsats till insatser på "svenskt territorium" utan gäller också insatser utomlands. Orsaken till detta är dels att definitionerna med denna utformning stämmer bättre överens med motsvarande uttryck i Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet respektive det nordiska samarbetsavtalet, dels att lagen, låt vara i begränsat hänseende, f.n. även reglerar vad som gäller vid svenska tjänstemäns insatser i annan stat (se 23 §); övriga bestämmelser, som behandlar fall, då svenska tjänstemän medverkar i sådana insatser, framgår av förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete. Härvid kan även noteras de föreslagna ändringarna i brottsbalken (se avsnitt 20.1) och 6 a § 1 lagen om krigsmateriel (se avsnitt 20.2) avseende svenska tjänstemäns insatser utomlands.

Gemensamt för de angivna samarbetsformerna är att de syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott. Samarbetsformerna omfattar inte utredning i fråga om brott, utan utgör ett komplement till de former för straffrättsligt samarbete inom EU som redan finns på det området. Samarbetsformernas tillämpningsområde sträcker sig alltså fram till den tidpunkt, då det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts och förundersökning bör inledas. Samverkan får dock ske vid polisförhör och andra utredningsåtgärder som enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken får hållas innan förundersökning hunnit inledas, s.k. primärutredning. Övriga åtgärder som tar sikte på beslut i förundersökningsfrågan, inklusive så kallade förutredningsåtgärder, ligger utanför samarbetsformernas tillämpningsområde.

Samarbete enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet

Under denna rubrik finns de särskilda bestämmelser som gäller för samarbete enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. Samtliga paragrafer är nya.

4 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får från behöriga myndigheter i andra stater i Europeiska unionen samt Island och Norge begära

- a) stöd för att på svenskt territorium utföra gemensamma insatser, och*
- b) bistånd enligt Prömrådsbeslutet.*

Paragrafen reglerar hur ett samarbete enligt Prümrådsbeslutet initieras. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.1–8.5.3 och 9.2.4.

Bestämmelsen innebär att en begäran om stöd eller bistånd endast får göras av regeringen, eller efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen. Detta innebär att lokala polismyndigheter inte får ta direkt kontakt med utländska myndigheter, utan begäran måste gå via regeringen eller Rikspolisstyrelsen. Begäran får riktas till behöriga myndigheter i andra stater som är anslutna till Prümsamarbetet, dvs. EU:s medlemsstater samt Island och Norge. Behörig utländsk myndighet utses av myndighetens hemstat. Begäran får avse stöd för att i Sverige utföra *gemensamma insatser* eller *bistånd enligt Prümrådsbeslutet*. Uttrycken *gemensamma insatser* och *bistånd enligt Prümrådsbeslutet* definieras i 2 § och motsvarar insatser enligt artikel 17 respektive 18 i Prümrådsbeslutet.

5 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får från behöriga myndigheter i andra stater i Europeiska unionen begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet.

I paragrafen regleras hur ett samarbete enligt Atlasrådsbeslutet inleds. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5.4 och 9.2.4.

Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 4 §. Uttrycket *bistånd enligt Atlasrådsbeslutet* definieras i 2 §.

6 § I ett samarbete enligt 4 eller 5 §§ får följande tjänstemän från en samverkande stat delta

- a) polisman,*
- b) annan utländsk tjänsteman som har polisiära befogenheter, eller*
- c) utländsk tjänsteman som har särskild funktion och kompetens.*

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista av vilka typer av tjänstemän från en annan stat som får delta i insatser enligt 4 eller 5 §§. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.1.

Enligt *punkten a* får *polisman* delta. Med *polisman* avses i det här sammanhanget en tjänsteman som enligt sin hemstats definition är *polisman*. Annan stats definition får alltså godtas.

Vidare får enligt *punkten b* *annan utländsk tjänsteman som har polisiära befogenheter* delta. I denna grupp ingår tjänstemän som har polisiära befogenheter men som av historiska, organisatoriska eller

andra skäl inte definieras som polismän. I regel är dessa tjänstemän verksamma vid andra myndigheter än polisen. En förutsättning, som framgår av definitionen av utländska tjänstemän i 2 §, är att tjänstemännen ska vara verksamma vid brottsbekämpande myndigheter. Tjänstemän som är verksamma vid myndigheter med enbart annat huvuduppdrag än brottsbekämpning, exempelvis militärer, faller alltså utanför kretsen av behöriga tjänstemän. Som exempel på tjänstemän som emellertid i regel omfattas av bestämmelsen, fast de i formell mening kan vara hänförliga till sitt lands icke-civila och militära myndigheter, kan nämnas tjänstemän vid *gendarmeriet* (se avsnitt 10.1.2), i den mån de också utför polisiära uppgifter, samt tjänstemän vid tull- och gränsövervakningsmyndigheter.

Slutligen får, enligt *punkten c, utländsk tjänsteman som har särskild funktion och kompetens* delta. Liksom enligt *punkten b* gäller att dessa tjänstemän ska vara verksamma vid brottsbekämpande myndigheter. Denna grupp omfattar tjänstemän som inte har polisiära befogenheter, men som har särskild funktion och kompetens som inte är allmänt förekommande vid brottsbekämpande myndigheter. Tjänstemännen har ofta en understödjande funktion i det brottsbekämpande arbetet. Exempel på sådana tjänstemän är analytiker, bombtekniker, båtförare, dykare, helikopterförare, IT-tekniker och andra tjänstemän som är ansvariga för att sköta viss utrustning.

7 § En sådan tjänsteman som avses i 6 § a och b har samma befogenheter att initialt ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning.

En sådan tjänsteman som avses i 6 § c har samma befogenhet att gripa en person som envar har enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

I paragrafen regleras vilka befogenheter en tjänsteman som deltar i insatser i Sverige enligt 6 § har. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.4 och 10.2.5.

I *första stycket* regleras befogenheterna för polismän och andra utländska tjänstemän som är verksamma vid brottbekämpande myndighet och som har polisiära befogenheter. Enligt bestämmelsen har dessa tjänstemän samma befogenheter att initialt ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning. De åtgärder som kan bli aktuella är främst att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhändertaga personer eller att spärra av områden och anvisa viss väg (13, 13 a–c och 24 §§ polislagen [1984:387]), men även befogenheterna att använda

våld kan aktualiseras (10 § polislagen). Befogenheterna är avgränsade till ett initialskede. Detta innebär att befogenheterna är tänkta att utövas under en inledande, begränsad tidsrymd till dess svensk polis får full kontroll över situationen och kan ta över. Åtgärder som gripande, omhändertagande och beslag ska lämnas över till svensk polis så fort som möjligt.

I *andra stycket* regleras befogenheterna för utländska tjänstemän som är verksamma vid brottsbekämpande myndigheter och som har särskild funktion och kompetens. Enligt bestämmelsen har dessa tjänstemän samma befogenhet att gripa en person som envar har enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, s.k. envarsgripande.

11 § När en person omhändertas enligt 10 § andra stycket får utländska tjänstemän

1. kroppsvisitera den som har omhändertagits, om det sker av säkerhetsskäl eller för att söka efter föremål som anges i 2,

2. omhänderta föremål som kan förverkas enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken eller kan antas ha betydelse för utredning om brott eller ha avhänt någon genom brott, samt

3. belägga den som har omhändertagits med handfängsel.

Föremål som har omhändertagits enligt första stycket 2 *ska* så snart det kan ske överlämnas till en svensk polisman för prövning av fråga om beslag enligt 12 § andra stycket.

Ändringen består endast i att hänvisningarna till andra paragrafer i lagen har ändrats till följd av den nya paragrafnumreringen.

12 § En person som har omhändertagits enligt 10 § får tas i förvar av en svensk polismyndighet under högst sex timmar, tid mellan midnatt och klockan nio på morgonen oräknad. Därefter *ska* personen omedelbart friges, om det inte har kommit in en begäran om en åtgärd som avses i

1. 23 § lagen (1957:668) om utlämning för brott,

2. 17 § lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge,

3. 25 c eller 25 d § lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

4. 5 a eller 5 b § lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

5. 8 § lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, om framställningen kommer från en dansk myndighet,

6. 6 § lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt,

7. 6 § lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, eller

8. 1 kap. 3 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

En svensk polisman får, i avvaktan på en framställning om sådan åtgärd som avses i 4 kap. 19 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, ta i beslag föremål som har omhändertagits enligt 11 § enligt de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd enligt rättegångsbalken eller annan lag eller författning.

Ändringen består endast i att hänvisningarna till andra paragrafer i lagen har ändrats till följd av den nya paragrafnumreringen.

Nordisk samtjänstgöring

Under denna rubrik finns de särskilda bestämmelser som gäller för samarbetsformen nordisk samtjänstgöring. Samtliga paragrafer är nya.

13 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får hos behöriga myndigheter i andra nordiska stater begära stöd från dessa för nordisk samtjänstgöring på svenskt territorium.

Paragrafen reglerar hur nordisk samtjänstgöring initieras. Utredningens överväganden finns i avsnitt 8.5.4 och 9.2.4.

Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 4 §. Uttrycket *nordisk samtjänstgöring* definieras i 2 §. Författningstexten innehåller ingen uttrycklig hänvisning till det nordiska samarbetsavtalet som ligger till grund för samarbetsformen. Det får dock förutsättas att en begäran om stöd alltid faller inom ramen för detta samarbetsavtal utan att detta behöver utsägas i bestämmelsen.

14 § Vid samtjänstgöring enligt 13 § får polismän från en samverkande stat delta.

I paragrafen anges vilken typ av tjänstemän från en annan stat som får delta i nordisk samtjänstgöring. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.

Bestämmelsen innebär att nordisk samtjänstgöring endast får genomföras tillsammans med *polisman* från annan nordisk stat. Med polisman avses i det här sammanhanget en tjänsteman som enligt sin hemstats definition är polisman. Tjänstemannens hemstats definition får alltså godtas.

15 § En utländsk polisman som tjänstgör tillsammans med svensk polisman enligt 13 § har samma befogenheter att initialt ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning.

I paragrafen regleras vilka befogenheter en utländsk polisman har som deltar i nordisk samtjänstgöring i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.2.4 och 10.2.5.

Befogenheterna överensstämmer med dem som gäller för utländska tjänstemän enligt 7 § första stycket. Se kommentaren till den bestämmelsen.

17 § Danska polismän får på svenskt territorium, i enlighet med de villkor som i övrigt framgår av 9 § och med de befogenheter som framgår av 10 och 11 §§, fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande av en person för varje gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. Utöver vad som anges i 9 § får förföljande ske av en person som har avvikit från varje form av frihetsberövande på grund av brott. Sådant förföljande får också ske av en person som har avvikit från annat frihetsberövande i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling.

På svenskt territorium på Öresundsförbindelsen får danska polismän även inleda ett förföljande som avses i första stycket. De ska i ett sådant fall omedelbart anhålla om bistånd av en behörig svensk myndighet.

Ändringen består endast däri att hänvisningarna till andra paragrafer i lagen har ändrats till följd av den nya paragrafnumreringen.

Gemensamma bestämmelser

Överenskommelse med samverkande stat m.m.

18 § Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får träffa en överenskommelse med en behörig myndighet i en samverkande stat, om att samarbeta i enlighet med 4, 5 eller 13 §§ inom ramen för en särskild insats som är klart avgränsad.

En överenskommelse enligt första stycket får innefatta överlåtelse av sådana förvaltningsuppgifter som avses i 7 och 15 §§.

Paragrafen, som behandlar överenskommelse mellan samverkande stater, är ny. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.6, 9.2.4 och 11.2.

Enligt *första stycket* får regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen träffa en överenskommelse med en behörig myndighet i en samverkande stat, om att samarbeta i enlighet med 4, 5 eller 13 §§, dvs. enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Sådan samverkan förutsätter alltså att en överenskommelse träffas. I överenskommelsen ska insatsen avgränsas vad gäller exempelvis tid och rum. Hur avgränsningen bör göras beror på insatsens karaktär i det enskilda fallet. En samverkansinsats vid t.ex. ett visst evenemang kan ofta avgränsas till en kortare tidsperiod och ett relativt begränsat geografiskt område, medan insatser i form av exempelvis löpande sampatrullering i gränsnära områden kan avse längre tidsperioder och mera vidsträckt geografiska områden. I överenskommelsen kan även praktiska detaljer regleras. Rådets rekommendation om en modellöverenskommelse för samverkan enligt artikel 17 och 18 i Prömrådsbeslutet kan lämpligen tjäna som vägledning vid tecknande av samverkansavtal, oavsett om avtalet avser en insats enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Enligt *andra stycket* får en överenskommelse enligt första stycket innefatta överlåtelse av sådana förvaltningsuppgifter som avses i 7 och 15 §§. Överlåtelse av förvaltningsuppgifter är enligt bestämmelsen fakultativ. Regeringen, eller i förekommande fall Rikspolisstyrelsen, har alltså möjlighet att, beroende på insatsens karaktär i det enskilda fallet, välja om överlåtelse ska ske eller inte.

Skyldigheter

19 § Utländska tjänstemän *ska*, när de utövar befogenheter enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av behöriga svenska polismyndigheter. *Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§ ska stå under befäl av svensk polis.*

Under gränsöverskridande förföljande eller övervakning får utländska tjänstemän inte beträda bostäder eller andra platser som inte är öppna för allmänheten.

Utländska tjänstemän *ska* alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.

Paragrafen, som reglerar utländska tjänstemäns skyldigheter, motsvarar delvis nuvarande 11 §. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.3.3.

Bestämmelsen i *första stycket första meningen* motsvarar nuvarande 11 § första stycket första meningen. Tillämpningsområdet har ut-

ökats från att avse utländska tjänstemän som verkar enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbete i Öresundsregionen till att omfatta även utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Bestämmelsen innebär att utländska tjänstemän som utövar befogenheter enligt lagen är skyldiga att följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av svenska polismyndigheter. Att de utländska tjänstemännen även när de inte utför uppgifter enligt denna lag, liksom under vistelsen i Sverige i övrigt, är skyldiga att följa svensk rätt har inte ansetts nödvändigt att ange i lag.

I *första stycket andra meningen*, som är en ny bestämmelse, föreskrivs vidare att utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§, dvs. enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet, ska stå under befäl av svensk polis. Det finns dock inget hinder mot att de utländska tjänstemännen åtföljs av egna befäl som utövar en intern befälsrätt över tjänstemännen. En förutsättning för de utländska tjänstemännens medverkan är dock att de inordnas i den ledningsstruktur som finns här och underställs svensk polis befäl och ledning. Exempelvis kan en grupp utländska tjänstemän stå under befäl av en utländsk gruppchef som i sin tur står under befäl av en svensk insatsledare.

Andra och tredje styckena motsvarar nuvarande 11 § första stycket andra meningen respektive 11 § andra stycket. Kretsen av tjänstemän som omfattas av bestämmelsen i tredje stycket har, liksom paragrafens inledande bestämmelse, utökats från att avse utländska tjänstemän som verkar enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbete i Öresundsregionen till att omfatta även utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet.

Användning av vapen och annan utrustning

20 § *Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§ har samma befogenheter att använda vapen och annan utrustning som svenska polismän har enligt lag eller annan författning om inte annat framgår av andra stycket.*

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter om att vissa vapen eller viss annan utrustning inte får användas av utländska tjänstemän vid insatser enligt 4, 5 eller 13 §§.

Utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 8, 9, 16 eller 17 §§ får bara använda tjänstevapen i nödvärmsituationer.

I paragrafen, som är delvis ny, finns bestämmelser om användning av vapen och annan utrustning. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.

Enligt *första stycket* likställs utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt 4, 5 eller 13 §§, dvs. i insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet, med svenska polismän vad gäller befogenheter att använda vapen och annan utrustning. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Rikspolisstyrelsen har dock enligt *andra stycket* möjlighet att meddela föreskrifter som begränsar användningen. Begränsningarna får innebära att vissa vapen eller viss annan utrustning inte får användas av utländska tjänstemän vid insatser här. Utgångspunkten bör därvid vara att utrustning som vanligen inte används av svensk polis normalt inte bör vara tillåten. Bestämmelsen träffar således vapen såsom exempelvis elpistoler eller vattenkanoner, liksom ammunition i form av gummikulor, vilka kan vara en del i den utländska polisens arsenal. Undantag kan göras, om det är fråga om mindre funktionsavvikelser eller om utrustningen av operationella eller taktiska skäl bedöms som nödvändig. Om sådan utrustning undantagsvis behövs, bör den endast få användas av utländska tjänstemän och inte lämnas över till och användas av svensk polis.

De utländska tjänstemännen omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 4 § vapenförordningen (1996:70), vilket innebär att de är undantagna från vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition. Upplysningen om detta, som finns i nuvarande 11 § tredje stycket, har tagits bort eftersom den bedömts som överflödigt. Särskilda regler föreslås gälla för utländska tjänstemäns hantering av viss utrustning, se förslagen till lag om ändring i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, förordning om ändring i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål, förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276) och förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 11 § tredje meningen. Bestämmelsen har endast ändrats språkligt.

Straffrättsligt ansvar och skydd

21 § Bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och skydd i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken ska tillämpas även i fråga om utländska tjänstemän som enligt denna lag utför förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

För försök eller förberedelse till brott enligt 17 kap. 1 § brottsbalken mot en sådan tjänsteman tillämpas 17 kap. 16 § brottsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffrättsligt ansvar och skydd för utländska tjänstemän som deltar i insatser i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 14.3.

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 12 §, med den ändringen att tillämpningsområdet utökats från att avse utländska tjänstemän som verkar enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbete i Öresundsregionen till att omfatta även utländska tjänstemän som deltar i insatser enligt Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. Bestämmelserna har också justerats redaktionellt och språkligt. Vid bedömningen av om en utländsk tjänsteman åsidosatt vad som gäller för uppgiften, vilket är en förutsättning för ansvar för tjänstefel, bör framför allt svenska föreskrifter och normer beaktas. Men det kan finnas skäl att, för en fullständig bedömning i vissa fall, också beakta relevanta föreskrifter i den utländska tjänstemannens hemland.

I *andra stycket* finns en ny bestämmelse som innebär, att stadgandet om straffansvar för försök och förberedelse till våld eller hot mot tjänsteman som gäller för svenska tjänstemän, görs tillämpligt även beträffande gärningar som riktar sig mot utländska tjänstemän.

Skadestånd

22 § Om utländska tjänstemän utför uppgifter enligt denna lag i Sverige, *ska* svenska staten i stället för den utländska myndigheten eller tjänstemannen ersätta skada som uppkommer i samband med *utförandet av uppgiften* och för vilken den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag varit tillämplig på dem. Svenska staten *ska* dock inte ersätta skada som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

I paragrafen regleras ansvaret för skador som utländska tjänstemän vållar i samband med insatser i Sverige. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.

Paragrafen motsvarar nuvarande 14 §, med den ändringen att kretsen av tjänstemän som omfattas av paragrafen utökats från att avse utländska tjänstemän som verkar enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbete i Öresundsregionen till att omfatta även utländska tjänstemän som deltar i insatser enligt Prömrådsbeslutet,

Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. I övrigt är ingen saklig ändring avsedd.

23 § Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar *ska* inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med *utförande av uppgifter enligt denna lag*.

Paragrafen behandlar svenska statens ansvar för skador som svenska tjänstemän vållar i samband med insatser utomlands. Utredningens överväganden finns i avsnitt 17.3.

Paragrafen motsvarar nuvarande 15 §, med den ändringen att paragrafens tillämpningsområde utvidgats från att avse skador som vållas vid insatser enligt Schengensamarbetet eller det polisiära samarbete i Öresundsregionen till att omfatta även skador som vållas vid insatser enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller det nordiska samarbetsavtalet. I övrigt är ingen ändring i sak avsedd. Som framgått (se kommentaren till 2 §) är bestämmelsen ett exempel på att lagen också behandlar fall avseende svenska tjänstemäns medverkan i insatser i annan stat, medan huvuddelen av bestämmelserna därom istället framgår av förordningen om internationellt polisiärt samarbete.

Arbetsmiljölagens tillämpning

24 § *Arbetsmiljölagen (1977:1160) gäller för utländska tjänstemän som utför arbete i Sverige med stöd av denna lag.*

Den polismyndighet som leder en insats som avses i 4, 5 eller 13 §§ denna lag har därvid motsvarande arbetsmiljöansvar för deltagande utländska tjänstemän som den som anlitar inhyrd arbetskraft har för denna enligt 3 kap. 12 § andra stycket arbetsmiljölagen.

I paragrafen, som är ny, regleras arbetsmiljölagens tillämpning för utländska tjänstemän som utför uppgifter i Sverige med stöd av lagen. Paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.

Bestämmelsen i *första stycket* har införts för att göra det tydligt att utländska tjänstemän omfattas av arbetsmiljölagen när de utför arbete i Sverige. Av allmänna principer följer att tjänstemännen också omfattas av de föreskrifter som utfärdats med stöd av arbetsmiljölagen.

Regleringen i *andra stycket* innebär att det delade arbetsmiljöansvar, som enligt arbetsmiljölagen gäller mellan arbetsgivare som

hyr ut arbetskraft och den som hyr in arbetskraft, gäller på motsvarande sätt mellan den utländska tjänstemannens anställningsmyndighet och den svenska polismyndighet som leder insatsen. Detta innebär att arbetsgivaren i hemlandet har huvudansvaret för arbetsmiljön, vilket innefattar bl.a. åtgärder före insatsen som syftar till att göra den berörde förberedd och lämplig för arbetsuppgiften, t.ex. att tjänstemannen har ändamålsenlig utbildning och utrustning, liksom åtgärder efter insatsen som exempelvis krisstöd, rehabilitering och företagshälsovård. Den svenska polismyndighet som leder insatsen ska, å sin sida, vidta de skyddsåtgärder som behövs för de aktuella uppgifterna i insatsen. Det gäller främst ansvar för att tjänstemannen inte utsätts för ohälsa eller olycksfall. Det får förut sättas att svenska arbetsmiljökrav i huvudsak överensstämmer med arbetsmiljökraven i de andra stater som kan komma i fråga för samarbete. Om det trots allt skulle uppstå en situation då arbetsmiljökraven inte överensstämmer, t.ex. om det visar sig att en utländsk tjänsteman har brister i utbildning eller utrustning, åligger det den svenska polismyndighet som leder insatsen att upprätthålla de svenska kraven. För att undvika att det uppstår oklarheter i frågor av detta slag, liksom i andra frågor som rör ansvarsfördelningen mellan arbetsgivaren i hemlandet och den svenska polismyndighet som leder insatsen, kan det i en del fall vara lämpligt att en närmare precisering görs i den överenskommelse som enligt 18 § första stycket ska träffas inför varje samverkan.

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 Prümrådsbeslutet 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 ut-

föra 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 Prümrådsbeslutet, 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 stödinsats. Beträffande civilrättsligt och straffrättsligt ansvar för tjänstemän som tjänstgör i en annan medlemsstat ska bestämmelserna i Prümrådsbeslutet 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 beredskapspolis till en polismyn-

dighet (förordningen [2008:1097] om beredskapspoliserna). Beredskapspolisernas grundläggande uppgift är att delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd 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 polis-samarbete 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 ope-

rativa 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 stödsats 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 samttjänstgöring 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 Prömråds- och Atlasrådsbesluten 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 in-

försel 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 sam-tjänstgöring, 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 polis-verksamheten 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 myndig-heter. 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 inne-bära myndighetsutövning mot enskilda. Utredaren ska överväga och föreslå en lämplig reglering av formerna för sådant stöd. I an-slutning 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 ut-föra i samband med en sådan insats,
- vilka befogenheter som ska kunna tilldelas tjänstemän från ut-ländska myndigheter,
- vad som ska gälla för tjänstemäns 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 vapenanvändning och in- respektive utförsel 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)

III

(Rättsakter som antagits i enlighet med fördraget om Europeiska unionen)

RÄTTSAKTER SOM ANTAGITS I ENLIGHET MED AVDELNING VI I FÖRDRAGET OM EUROPEISKA UNIONEN

RÅDETS BESLUT 2008/615/RIF

av den 23 juni 2008

om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 30.1 a och b, artikel 31.1 a, artikel 32 och artikel 34.2 c,

på initiativ av Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Republiken Finland och Konungariket Sverige,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽¹⁾, och

av följande skäl:

- (1) Efter ikraftträdandet av fördraget mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget) läggs, i enlighet med bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionen efter samråd med Europeiska kommissionen, detta initiativ fram i syfte att införliva innebörden av bestämmelserna i Prümfördraget med Europeiska unionens lagstiftning.
- (2) I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 bekräftades behovet av förbättrat informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att upptäcka och utreda brott.
- (3) I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen från november 2004 ger Europeiska

rådet uttryck för sin övertygelse om att det för detta syfte krävs en innovativ strategi i fråga om gränsöverskridande utbyte av information om brottsbekämpning.

- (4) Europeiska rådet angav i enlighet med detta att utbytet av sådan information bör uppfylla de villkor som gäller för tillgänglighetsprincipen. Detta innebär att en brottsbekämpande tjänsteman i en av unionens medlemsstater som behöver information för att utföra sina uppgifter kan få denna från en annan medlemsstat och att de brottsbekämpande myndigheterna i den medlemsstat som innehar denna information kommer att göra den tillgänglig för det angivna ändamålet, med hänsyn tagen till behov med anknytning till pågående utredningar i den medlemsstaten.
- (5) Europeiska rådet fastställde den 1 januari 2008 som tidsfrist för att uppnå detta mål i Haagprogrammet.
- (6) Redan i rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater ⁽²⁾ fastställs regler enligt vilka medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter effektivt och snabbt kan utbyta befintlig information och befintliga underrättelser för genomförandet av brottsutredningar eller kriminalunderrättelseverksamhet.
- (7) I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa förklaras också att ny teknik bör användas fullt ut och att det också bör finnas ömsesidig tillgång till nationella databaser, men att nya centraliserade europeiska databaser bör inrättas endast på grundval av studier som har visat deras mervärde.

⁽¹⁾ Yttrandet avgivet den 10 juni 2007 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽²⁾ EUT L 386, 29.12.2006, s. 89.

- (8) För ett effektivt internationellt samarbete är det av central betydelse att exakt information kan utbytas snabbt och effektivt. Syftet är att införa förfaranden för att främja ett snabbt, effektivt och billigt utbyte av uppgifter. För den gemensamma användningen av uppgifter bör ansvarsskyldighet gälla för dessa förfaranden, och de bör innehålla lämpliga garantier beträffande uppgifternas korrekthet och säkerhet under överföring och lagring samt förfaranden för registrering av utbyte av uppgifter och restriktioner beträffande användningen av utbytta uppgifter.
- (9) Dessa krav uppfylls genom Prümfördraget. För att de väsentliga kraven i Haagprogrammet ska kunna uppfyllas för samtliga medlemsstater inom den tidsram som fastställs där bör innebörden av de väsentliga delarna av Prümfördraget göras tillämpliga på samtliga medlemsstater.
- (10) Detta beslut innehåller därför bestämmelser som är grundade på de viktigaste bestämmelserna i Prümfördraget och som är avsedda att förbättra informationsutbytet, varigenom medlemsstaterna beviljar varandra rätt till tillgång till sina automatiska databaser över DNA-analyser, automatiska identifieringssystem för fingeravtryck och uppgifter i fordonsregister. När det gäller uppgifter från nationella databaser över DNA-analyser och automatiska identifieringssystem för fingeravtryck bör det genom ett system med träff/icke träff vara möjligt för den medlemsstat som genomför sökningen att i ett andra steg begära specifika personuppgifter från den medlemsstat som administrerar uppgifterna och vid behov begära ytterligare uppgifter genom förfaranden för ömsesidigt bistånd, inklusive de förfaranden som har antagits enligt rambeslut 2006/960/RIF.
- (11) Detta skulle påskynda de befintliga förfarandena avsevärt genom att det blir möjligt för medlemsstaterna att ta reda på om någon annan medlemsstat, och i så fall vilken, har de uppgifter som de behöver.
- (12) Gränsöverskridande jämförelse av uppgifter bör öppna en ny dimension inom brottsbekämpningen. Den information som erhålls genom jämförelse av uppgifter bör öppna vägen för nya utredningsstrategier för medlemsstaterna och alltså spela en central roll när det gäller att bistå medlemsstaternas brottsbekämpande och rättsliga myndigheter.
- (13) Reglerna bygger på inrättande av nätverk mellan medlemsstaternas nationella databaser.
- (14) På vissa villkor bör medlemsstaterna kunna översända personuppgifter och icke-personuppgifter för att förbättra informationsutbytet för att förebygga brott och upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar.
- (15) Vid tillämpningen av artikel 12 får medlemsstaterna besluta att prioritera kampen mot allvarlig brottslighet med beaktande av de begränsade tekniska resurser som finns tillgängliga för överföringen av uppgifter.
- (16) Förutom förbättring av informationsutbytet finns det behov av en reglering av andra former för närmare samarbete mellan polismyndigheterna, särskilt vid gemensamma säkerhetsoperationer (t.ex. gemensamma patruller).
- (17) Närmare polissamarbete och straffrättsligt samarbete måste gå hand i hand med respekt för grundläggande rättigheter, särskilt rätten till respekt för integritet och till skydd av personuppgifter, som bör garanteras genom särskilda förfaranden för uppgiftsskydd som är särskilt anpassade till den specifika arten av olika former av uppgiftsutbyte. Sådana bestämmelser om uppgiftsskydd bör särskilt beakta särdragen i gränsöverskridande elektronisk åtkomst till databaser. Eftersom det med åtkomst on-line inte är möjligt för den medlemsstat som administrerar uppgifterna att göra kontroller i förväg bör ett system för kontroll i efterhand finnas.
- (18) Systemet med träff/icke-träff tillhandahåller en struktur med jämförelse av anonyma profiler, där ytterligare personuppgifter endast utbyts efter en träff, för vilket tillgången och mottagandet styrs av nationell lagstiftning, inbegripet regler om rättsligt bistånd. Denna konstruktion garanterar systemet med träff/icke-träff tillfredsställande skydd av personuppgifter, varvid dock översändandet av personuppgifter till en annan medlemsstat förutsätter tillräcklig dataskyddsnivå i den mottagande medlemsstaten.
- (19) Med tanke på det omfattande utbyte av information och uppgifter som följer av närmare polisiärt och rättsligt samarbete eftersträvar man med detta beslut att garantera en lämplig nivå av uppgiftsskydd. Det följer den skyddsnivå som utformats för databehandling i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, tilläggsprotokollet till konventionen av den 8 november 2001 och principerna i Europarådets rekommendation nr R (87) 15 om polisens användning av personuppgifter.

- (20) Bestämmelserna om dataskydd i detta beslut inbegriper även de dataskyddsprinciper som var nödvändiga på grund av avsaknaden av ett rambeslut om dataskydd i den tredje pelaren. Detta rambeslut bör tillämpas inom hela området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete under förutsättning att dess dataskyddsnivå inte är lägre än det skydd som fastställs i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och i dess tilläggsprotokoll av den 8 november 2001 samt att Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 om polisens användning av personuppgifter beaktas, även när uppgifter inte behandlas automatiskt.
- (21) Eftersom målen för detta beslut, särskilt förbättrandet av informationsutbytet i Europeiska unionen, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva på grund av brottsbekämpningens och säkerhetsfrågornas gränsöverskridande natur, vilket innebär att medlemsstaterna är ömsesidigt beroende av varandra i dessa frågor, och de därför bättre kan uppnås på EU-nivå, kan rådet vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, till vilken artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen hänvisar. I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EG-fördraget går detta beslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (22) Detta beslut står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL 1

ALLMÄNNA ASPEKTER

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

Genom detta beslut har medlemsstaterna för avsikt att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i frågor som omfattas av avdelning VI i fördraget, särskilt i fråga om utbyte av information mellan myndigheter som är ansvariga för förebyggande och utredning av brott. Beslutet innehåller därför regler på följande områden:

- Bestämmelser om villkoren och förfarandet för automatisk överföring av DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter och vissa uppgifter ur nationella fordonsregister (kapitel 2).
- Bestämmelser om villkoren för översändande av uppgifter i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar (kapitel 3).
- Bestämmelser om villkoren för översändande av uppgifter för förebyggande av terroristbrott (kapitel 4).

- Bestämmelser om villkoren och förfarandet för fördjupat gränsöverskridande polissamarbete genom olika åtgärder (kapitel 5).

KAPITEL 2

ÅTKOMST ON-LINE OCH BEGÄRAN OM UPPFÖLJNING

AVSNITT 1

DNA-profiler

Artikel 2

Inrättande av nationella databaser med DNA-analyser

- Medlemsstaterna ska inrätta och upprätthålla nationella databaser med DNA-analyser för brottsutredningar. Behandlingen av uppgifter i dessa databaser inom ramen för detta beslut ska utföras i enlighet med detta beslut, i överensstämmelse med nationell rätt som är tillämplig på behandlingen.
- För genomförandet av detta beslut ska medlemsstaterna se till att det i överensstämmelse med punkt 1 första meningen bereds tillgång till referensuppgifterna i de nationella databaserna med DNA-analyser. Referensuppgifterna ska endast innehålla DNA-profiler från den icke-kodifierande delen av DNA:t och en sifferbeteckning. Referensuppgifterna får inte innehålla uppgifter som möjliggör en omedelbar identifiering av den berörda personen. Referensuppgifter, som inte är kopplade till en viss person (oidentifierade DNA-profiler), ska kunna identifieras som sådana.
- Varje medlemsstat ska underrätta rådets generalsekretariat om de nationella databaser med DNA-analyser på vilka artiklarna 2–6 kan tillämpas samt villkoren förutsättningarna för automatisk sökning som avses i artikel 3.1 i enlighet med artikel 36.

Artikel 3

Automatisk sökning av DNA-profiler

- I samband med brottsutredningar ska medlemsstaterna ge de övriga medlemsstaternas nationella kontaktställen enligt artikel 6 tillträde till referensuppgifterna i sina databaser med DNA-profiler med rätt att göra automatiska sökningar i dem genom jämförelse av DNA-profiler. Sökningen får endast göras i enskilda fall och i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen i den ansökande medlemsstaten.
- Om det i samband med en automatisk sökning konstateras att en förmedlad DNA-profil motsvarar DNA-profiler i den mottagande medlemsstatens databas, ska det nationella kontaktstället i den ansökande medlemsstaten automatiskt ta emot de referensuppgifter för vilka överensstämmelse har konstaterats. Om ingen överensstämmelse konstateras ska detta meddelas automatiskt.

*Artikel 4***Automatisk jämförelse av DNA-profiler**

1. Medlemsstaterna ska i samband med brottsutredningar enligt en gemensam överenskommelse genom sina nationella kontaktställen jämföra DNA-profilerna för sina egna oidentifierade DNA-profiler med referensuppgifterna för alla övriga parter nationella databaser med DNA-analyser. Profilerna ska översändas och jämföras automatiskt. Oidentifierade DNA-profiler ska översändas för jämförelse endast i sådana fall där den ansökande medlemsstatens nationella lagstiftning tillåter det.

2. Om en medlemsstat till följd av en jämförelse enligt punkt 1 konstaterar att en översänd DNA-profil motsvarar en profil som ingår i någon av dess egna databaser med DNA-profiler ska den utan dröjsmål tillställa den andra medlemsstatens nationella kontaktställe de referensuppgifter för vilka överensstämmelse har konstaterats.

*Artikel 5***Översändande av övriga personuppgifter och ytterligare information**

Om en överensstämmelse mellan DNA-profiler konstateras vid förfaranden enligt artiklarna 3 och 4 ska översändande av övriga tillgängliga personuppgifter och ytterligare information med anknytning till referensuppgifterna regleras av den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning, inklusive bestämmelserna om rättshjälp.

*Artikel 6***Nationellt kontaktställe och genomförandeåtgärder**

1. Varje medlemsstat ska utse ett nationellt kontaktställe för förmedling av de uppgifter som avses i artiklarna 3 och 4. De nationella kontaktställets befogenheter ska fastställas i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen.

2. De tekniska detaljerna för det förfarande som beskrivs i artiklarna 3 och 4 ska fastställas i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 33.

*Artikel 7***Insamling av molekyलगenetiskt material och översändande av DNA-profiler**

Om det under pågående brottsutredning eller straffrättsliga förfaranden saknas en DNA-profil över en viss person som vistas i en anmodad medlemsstat, ska den medlemsstaten ge rättshjälp genom att insamla och undersöka molekyलगenetiskt material från denna person och översända den DNA-profil som erhållits, om

- den ansökande medlemsstaten meddelar för vilket ändamål detta behövs,
- den ansökande medlemsstaten i enlighet med sin lagstiftning framställer en begäran eller ett förordnande om

undersökning från den behöriga myndigheten, där det framgår att det hade funnits förutsättningar för insamling och undersökning av molekyलगenetiskt material om personen i fråga hade vistats i den ansökande medlemsstaten, och

- det enligt lagstiftningen i den anmodade medlemsstaten finns förutsättningar för insamling och undersökning av molekyलगenetiskt material samt för översändande av den DNA-profil som erhålls.

*AVSNITT 2***Fingeravtrycksuppgifter***Artikel 8***Fingeravtrycksuppgifter**

För genomförandet av detta beslut ska medlemsstaterna se till att referensuppgifterna i de för brottsförebyggande och brottsutredning inrättade nationella systemen för automatisk identifiering av fingeravtryck hålls tillgängliga. Referensuppgifterna ska endast innehålla fingeravtrycksuppgifter och en sifferbeteckning. Referensuppgifterna får inte innehålla uppgifter som möjliggör en omedelbar identifiering av den berörda personen. Referensuppgifter som inte är kopplade till en viss person ("oidentifierade fingeravtrycksuppgifter") ska kunna identifieras som sådana.

*Artikel 9***Automatisk sökning av fingeravtrycksuppgifter**

1. För förebyggande och utredning av brott ska medlemsstaterna ge de övriga medlemsstaternas nationella kontaktställen enligt artikel 11 tillträde till referensuppgifterna i de system för automatisk identifiering av fingeravtryck som inrättats för detta syfte och ska ge dem rätt att göra automatiska sökningar i dem genom jämförelse av fingeravtrycksuppgifter. Sökningen får endast göras i enskilda fall och i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen i den ansökande medlemsstaten.

2. Bekräftelse av fingeravtrycksuppgifters överensstämmelse med referensuppgifterna hos den medlemsstat som administrerar databasen ska utföras av det nationella kontaktstället i den ansökande medlemsstaten genom att de referensuppgifter som krävs för att säkerställa en entydig överensstämmelse översänds automatiskt.

*Artikel 10***Översändande av övriga personuppgifter och ytterligare information**

Om en överensstämmelse mellan fingeravtrycksuppgifter konstateras vid ett förfarande enligt artikel 9 ska översändandet av övriga personuppgifter och ytterligare information med anknytning till referensuppgifterna regleras av den anmodade medlemsstatens nationella lagstiftning, inklusive bestämmelserna om rättshjälp.

*Artikel 11***Nationellt kontaktställe och genomförandeåtgärder**

1. Varje medlemsstat ska utse ett nationellt kontaktställe för förmedling av de uppgifter som avses i artikel 9. De nationella kontaktställets befogenheter ska fastställas i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen.

2. De tekniska detaljerna för det förfarande som anges i artikel 9 ska fastställas i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 33.

AVSNITT 3

Uppgifter ur fordonsregister*Artikel 12***Automatisk sökning av uppgifter ur fordonsregister**

1. För förebyggande och utredning av brott samt för undersökning av sådana överträdelser som i den ansökande medlemsstaten lyder under domstols- och åklagarväsendets behörighet samt för upprätthållande av allmän säkerhet ska medlemsstaterna ge övriga medlemsstaters nationella kontaktställen enligt punkt 2 tillträde till följande uppgifter i de nationella fordonsregistren, med rätt att i enskilda fall göra automatiska sökningar:

- a) Uppgifter om ägare och innehavare.
- b) Uppgifter om fordonet.

En sökning får endast genomföras genom användning av ett fordons fullständiga chassinummer eller fullständiga registreringsnummer. Sökningar får endast göras i överensstämmelse med den ansökande medlemsstatens nationella lagstiftning.

2. Varje medlemsstat ska för förmedling av de uppgifter som avses i punkt 1 utse ett nationellt kontaktställe som tar emot förfrågningar. De nationella kontaktställets befogenheter ska fastställas i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen. De tekniska detaljerna för förfarandet ska fastställas i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 33.

KAPITEL 3

STÖRRE EVENEMANG*Artikel 13***Översändande av andra uppgifter än personuppgifter**

För förebyggande av brott och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar, såsom betydande idrottsvenemang eller Europeiska rådets möten, ska medlemsstaterna både

på begäran och på eget initiativ i överensstämmelse med den översändande medlemsstatens nationella lagstiftning sända varandra nödvändiga icke personrelaterade uppgifter.

*Artikel 14***Översändande av personuppgifter**

1. För förebyggande bekämpning av brott och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i samband med större evenemang med gränsöverskridande verkningar, såsom betydande idrottsvenemang eller Europeiska rådets möten, ska medlemsstaterna både på begäran och på eget initiativ sända varandra personuppgifter, om det på grundval av domar som vunnit laga kraft eller andra fakta finns skäl att anta att personerna i fråga kommer att begå brott vid de berörda evenemangen eller att personerna utgör ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten, förutsatt att översändande av sådana uppgifter är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som sänder uppgifterna.

2. Personuppgifter får endast behandlas för de syften som avses i punkt 1 och endast i samband med de evenemang för vilket de har översänts. De uppgifter som har översänts ska utplånas omedelbart när de syften som avses i punkt 1 har uppnåtts eller när de inte längre kan uppnås. De uppgifter som översänts ska under alla omständigheter utplånas senast inom ett år.

*Artikel 15***Nationellt kontaktställe**

Varje medlemsstat ska utse ett nationellt kontaktställe för förmedling av de uppgifter som avses i artiklarna 13 och 14. De nationella kontaktställets befogenheter ska fastställas i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen.

KAPITEL 4

ÅTGÄRDER FÖR FÖREBYGGANDE AV TERRORISTBROTT*Artikel 16***Översändande av uppgifter för bekämpning av terroristbrott**

1. Medlemsstaterna får i överensstämmelse med nationell lagstiftning och i enskilda fall, även utan föregående förfrågan, för förebyggande av terroristbrott översända personuppgifter och andra uppgifter enligt punkt 2 till de övriga medlemsstaternas nationella kontaktställen enligt punkt 3, i den mån det är nödvändigt därför att särskilda omständigheter ger anledning att anta att de berörda personerna kommer att göra sig skyldiga till sådana brott som avses i artiklarna 1–3 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

2. De uppgifter som ska översändas är efternamn, förnamn, födelsetid och födelseort samt en beskrivning av de omständigheter som ligger till grund för det antagande som avses i punkt 1.

3. Varje medlemsstat ska utse ett nationellt kontaktställe för utbyte av information med övriga medlemsstaters nationella kontaktställen. De nationella kontaktställets befogenheter ska fastställas i enlighet med den tillämpliga nationella lagstiftningen.

4. Den översändande medlemsstaten kan i enlighet med den nationella lagstiftningen fastställa de villkor enligt vilka den mottagande medlemsstaten får använda sådana uppgifter. Dessa villkor ska vara bindande för den mottagande medlemsstaten.

KAPITEL 5

ANDRA FORMER AV SAMARBETE

Artikel 17

Gemensamma insatser

1. För att fördjupa polissamarbetet kan de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förebyggande av brott, inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser där utsedda tjänstemän eller andra statsanställda (nedan kallade *tjänstemän*) från andra medlemsstater deltar i insatser på en annan medlemsstats territorium.

2. Varje medlemsstat får i egenskap av värdmedlemsstat, i enlighet med sin nationella lagstiftning och med den utsändande medlemsstatens medgivande, ge tjänstemän från de utsändande medlemsstaterna rätt att utöva verkställande befogenheter i samband med gemensamma insatser eller, när detta är tillåtet enligt värdmedlemsstatens lagstiftning, bevilja de utsändande medlemsstaternas tjänstemän rätt att utöva verkställande befogenheter i enlighet med den utsändande medlemsstatens lagstiftning. Sådana verkställande befogenheter får endast utövas under överinsyn av och i regel i närvaro av värdmedlemsstatens tjänstemän. De utsändande medlemsstaternas tjänstemän ska lyda under värdmedlemsstatens nationella lagstiftning. Värdmedlemsstaten ska ansvara för deras handlingar.

3. Tjänstemän från utsändande medlemsstater som deltar i gemensamma insatser ska iakttä de anvisningar som meddelas av värdmedlemsstatens behöriga myndighet.

4. Medlemsstaterna ska lämna förklaringar enligt artikel 36 i vilka de fastställer de praktiska aspekterna av samarbetet.

Artikel 18

Bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor

Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska ge varandra ömsesidigt bistånd i enlighet med sin nationella lagstiftning vid större

evenemang, och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor, genom att försöka förhindra brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, genom att

- a) i ett så tidigt skede som möjligt underrätta varandra om sådana situationer som har gränsöverskridande verkningar, och förmedla väsentliga uppgifter som hänför sig till dem,
- b) i situationer med gränsöverskridande verkningar genomföra och samordna nödvändiga polisiära åtgärder på sitt territorium,
- c) på begäran av den medlemsstat på vars territorium situationen i fråga har uppstått, i den mån det är möjligt, ge bistånd genom att sända tjänstemän, specialister och rådgivare samt genom att ställa övrig nödvändig utrustning till förfogande.

Artikel 19

Användning av tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning

1. En utsändande medlemsstats tjänstemän som inom ramen för en gemensam insats vistas på en annan medlemsstats territorium enligt artikel 17 eller 18 får använda sin nationella tjänsteuniform. De får inneha tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning i enlighet med den utsändande medlemsstatens nationella lagstiftning. Värdmedlemsstaten får förbjuda den utsändande medlemsstatens tjänstemän att medföra vissa tjänstevapen, viss ammunition eller utrustning.

2. Medlemsstaterna ska lämna förklaringar enligt artikel 36 i vilka de förtecknar de tjänstevapen, den ammunition och utrustning som endast får användas vid nödvärn för att skydda sig själv eller andra. Värdmedlemsstatens tjänsteman som leder insatsen kan i enskilda fall i enlighet med den nationella lagstiftningen godkänna användning av tjänstevapen, ammunition och utrustning i andra fall än de som avses i första meningen. Vid användning av tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning ska värdmedlemsstatens lagstiftning iakttas. De behöriga myndigheterna ska underrätta varandra om tillåtna tjänstevapen och tillåten ammunition och utrustning och villkoren för användningen av dem.

3. Om en medlemsstats tjänstemän i samband med åtgärder i enlighet med detta beslut använder motorfordon på en annan medlemsstats territorium, ska för dem gälla samma trafikbestämmelser som för värdmedlemsstatens tjänstemän, inklusive de bestämmelser om skyldighet att lämna företräde och särskilda rättigheter i vägtrafiken.

4. Medlemsstaterna ska lämna förklaringar enligt artikel 36 i vilka de fastställer de praktiska aspekterna i samband med användningen av tjänstevapen, ammunition och utrustning.

*Artikel 20***Skydd och bistånd**

Medlemsstaterna ska vara skyldiga att skydda och bistå andra medlemsstaters tjänstemän som överskrider gränserna på samma sätt som sina egna tjänstemän.

*Artikel 21***Allmänna bestämmelser om skadeståndsansvar**

1. När en medlemsstats tjänstemän verkar i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 17, ska deras medlemsstat ansvara för de eventuella skador som de förorsakar under sina insatser, i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat på vars territorium de verkar.

2. Den medlemsstat på vars territorium de skador som avses i punkt 1 förorsakades ska ersätta sådana skador enligt de villkor som gäller för skador som förorsakas av dess egna tjänstemän.

3. I det fall som anges i punkt 1 ska den medlemsstat vars tjänstemän har förorsakat skador på någon person på en annan medlemsstats territorium till fullo ersätta den andra medlemsstaten för alla belopp den har betalat ut till offren eller de personer som befullmäktigats att handla på offrens vägnar.

4. När en medlemsstats tjänstemän verkar i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 18, ska den sistnämnda medlemsstaten i enlighet med sin nationella lagstiftning ansvara för de eventuella skador som de förorsakar under sina insatser.

5. När den skada som avses i punkt 4 följer av grov oaktsamhet eller avsiktlig försummelse, får värdmedlemsstaten begära att hemmedlemsstaten ska ersätta de belopp som värdmedlemsstaten har betalat ut för att gottgöra offren eller de personer som på offrens vägnar har rätt till ersättning.

6. Utan att det påverkar utövandet av eventuella rättigheter gentemot tredje part och med undantag för vad som sägs i punkt 3 ska alla medlemsstater under de omständigheter som avses i punkt 1 avstå från att kräva ersättning för de skador den lidit av en annan medlemsstat.

*Artikel 22***Straffrättsligt ansvar**

Tjänstemän som enligt detta beslut verkar på en annan medlemsstats territorium ska i fråga om brott som de begår eller brott som de utsätts för jämföras med den andra medlemsstatens tjänstemän, om inte annat följer av något annat avtal som är bindande för de berörda medlemsstaterna.

*Artikel 23***Tjänsteförhållanden**

Tjänstemän som enligt detta beslut verkar på en annan medlemsstats territorium ska i tjänsterättsligt hänseende, särskilt

vad gäller de disciplinära bestämmelserna, omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i sin egen medlemsstat.

KAPITEL 6

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM DATASKYDD*Artikel 24***Definitioner och tillämpningsområde**

1. I detta beslut gäller följande definitioner:

- a) *behandling av personuppgifter*: all behandling av personuppgifter eller en räkna behandlingar med eller utan hjälp av automatiska förfaranden, såsom insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, urval, förfrågan, konsultering, användning, överlåtelse genom överföring, spridning och alla andra former av tillhandahållande, kombination eller sammankoppling samt spärrande, avförande eller utplånande av uppgifter. Som behandling av personuppgifter enligt detta beslut anses även underrättelse om huruvida en överensstämmelse konstaterats eller inte.
- b) *automatisk sökning*: direkt tillträde till ett annat organs automatiska databas på ett sätt där en förfrågan besvaras fullständigt automatiskt.
- c) *förseende med en beteckning*: märkning av registrerade personuppgifter som inte syftar till att begränsa den framtida behandlingen av dem.
- d) *spärrande*: märkning av registrerade personuppgifter i syfte att begränsa den framtida behandlingen av dem.

2. Följande bestämmelser ska gälla för uppgifter som översänds eller har översänts enligt detta beslut, om inte annat föreskrivs i de föregående kapitlen.

*Artikel 25***Dataskyddsnivå**

1. Varje medlemsstat ska i sin nationella lagstiftning, i fråga om behandlingen av personuppgifter som översänds eller har översänts enligt detta beslut, garantera ett skydd för personuppgifter som motsvarar åtminstone den nivå som fastställs i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och i tilläggsprotokollet av den 8 november 2001, och ska därvid beakta rekommendation nr R (87) 15 av den 17 september 1987 från Europarådets ministerkommitté till medlemsstaterna om polisens användning av personuppgifter, även när uppgifterna inte behandlas automatiskt.

2. Översändande av personuppgifter i enlighet med detta beslut får inledas först när bestämmelserna i detta kapitel har genomförts i lagstiftningen i de medlemsstater som deltar i informationsutbytet. Rådet ska enhälligt besluta om huruvida denna förutsättning är uppfylld.

3. Punkt 2 ska inte tillämpas på de medlemsstater där översändandet av personuppgifter enligt detta beslut redan har inletts i enlighet med fördraget av den 27 maj 2005 mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration (Prümfördraget).

Artikel 26

Syfte

1. Den mottagande medlemsstaten får behandla personuppgifter endast för de syften för vilka uppgifterna har översänts i enlighet med detta beslut. Behandling för andra syften ska vara tillåten endast med förhandstillstånd från den medlemsstat som administrerar uppgifterna och i enlighet med den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning. Ett sådant tillstånd får beviljas om den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som administrerar uppgifterna tillåter denna behandling för sådana andra syften.

2. Den sökande eller jämförande medlemsstaten får behandla uppgifter som översänts i enlighet med artiklarna 3, 4 och 9 endast för

- a) fastställande av om jämförda DNA-profiler eller fingeravtrycksuppgifter överensstämmer,
- b) utarbetande och inlämnande av en begäran om handräddning eller rättslig hjälp i enlighet med den nationella lagstiftningen när dessa uppgifter överensstämmer,
- c) registrering i enlighet med artikel 30.

Den medlemsstat som administrerar uppgifterna får behandla uppgifter som översänts till den i enlighet med artiklarna 3, 4 och 9 endast om det är nödvändigt för att göra en jämförelse, svara på en automatisk sökning eller göra en registrering enligt artikel 30. Efter det att jämförelsen av uppgifter avslutats eller den automatiska sökningen besvarats ska de uppgifter som översänts omedelbart utplånas, om det inte är nödvändigt med en ytterligare behandling av dem för de syften som anges i leden b och c i första stycket.

3. Den medlemsstat som administrerar uppgifterna får använda uppgifter som översänts i enlighet med artikel 12 endast om det är nödvändigt för besvarande av en automatisk sökning eller för registrering i enlighet med artikel 30. Efter det att den automatiska sökningen besvarats ska de uppgifter som översänts omedelbart utplånas, om det inte är nödvändigt med en ytterligare behandling av dem för registrering i enlighet med artikel 30. Den sökande medlemsstaten får använda de uppgifter som erhållits under sökningen endast för det förfarande på grundval av vilket sökningen skett.

Artikel 27

Behöriga myndigheter

Översända personuppgifter får endast behandlas av de myndigheter, organ och domstolar som ansvarar för en uppgift i enlighet med syftena i artikel 26. Särskilt får uppgifter översändas till andra myndigheter endast med den översändande medlemsstatens förhandstillstånd och i enlighet med den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning.

Artikel 28

Uppgifternas korrekthet, aktualitet och lagringstid

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att personuppgifterna är korrekta och aktuella. Om det *ex officio* eller genom ett meddelande från den berörda personen visar sig att felaktiga uppgifter eller uppgifter som inte borde ha översänts har översänts, ska den eller de mottagande medlemsstaterna omedelbart underrättas om detta. Den eller de berörda medlemsstaterna ska vara skyldiga att rätta eller utplåna uppgifterna. Även i övriga fall ska översända personuppgifter rättas om det framgår att de är felaktiga. Om det mottagande organet har skäl att anta att de översända uppgifterna är felaktiga eller bör utplånas ska den utan dröjsmål underrätta det översändande organet om detta.

2. Uppgifter vars korrekthet den berörda personen bestrider och vars korrekthet eller felaktighet inte kan fastställas ska märkas, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning, på begäran av den person som uppgifterna berör. Om en sådan märkning har använts får denna avlägsnas, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning, endast med den berörda personens medgivande eller genom beslut av en behörig domstol eller en oberoende myndighet som ansvarar för övervakningen av dataskyddet.

3. Översända personuppgifter ska utplånas om de inte borde ha översänts eller mottagits. Uppgifter som har översänts och mottagits korrekt ska utplånas

- a) om de inte eller inte längre är nödvändiga för det syfte för vilket de översänts; om personuppgifterna har översänts utan begäran ska det mottagande organet omedelbart kontrollera om de är nödvändiga med tanke på de syften för vilka de översändes,
- b) efter det att den tidsfrist som fastställs för lagring av uppgifterna enligt den översändande medlemsstatens nationella lagstiftning har löpt ut, när det översändande organet har informerat det mottagande organet om denna maximala lagringstid i samband med att uppgifterna översändes.

I stället för att utplånas ska uppgifterna spärras i enlighet med den nationella lagstiftningen om det finns skäl att anta att en utplåning skulle skada den berörda personens intressen. Spärrade uppgifter får endast översändas eller användas i det syfte som lett till att utplåningen förhindrades.

*Artikel 29***Tekniska och organisatoriska åtgärder för säkerställande av dataskydd och datasäkerhet**

1. De översändande och mottagande organen ska vidta åtgärder så att personuppgifter skyddas effektivt mot oavsiktlig eller otillåten utplåning, oavsiktlig förlust, obehörig tillgång, obehörig eller oavsiktlig ändring och obehörigt offentliggörande.

2. Detaljerna för det automatiska sökningsförfarandet ska fastställas i de genomförandeåtgärder som avses i artikel 33, som garanterar att

- a) åtgärder som motsvarar den senaste tekniken vidtas för att säkerställa dataskydd och datasäkerhet, särskilt uppgifternas konfidentialitet och integritet,
- b) krypterings- och autentiseringsmetoder som erkänns av de behöriga myndigheterna används när allmänt tillgängliga nät utnyttjas, och
- c) det i enlighet med artikel 30.2, 30.4 och 30.5 kan kontrolleras att sökningarna är tillåtna.

*Artikel 30***Registrering och dokumentation, särskilda bestämmelser om automatiskt och icke-automatiskt översändande**

1. Varje medlemsstat ska garantera att varje icke-automatiskt översändande och varje icke-automatiskt mottagande av personuppgifter i det organ som administrerar databasen och i det sökande organet registreras för att kontrollera att sändningen är tillåten. Registreringen ska omfatta följande uppgifter:

- a) Skälet till översändandet.
- b) Översända uppgifter.
- c) Datum för översändandet.
- d) Namn eller sifferbeteckning på det sökande organet och det organ som administrerar databasen.

2. För automatisk sökning av uppgifter i enlighet med artiklarna 3, 9 och 12 och för automatisk jämförelse i enlighet med artikel 4 ska följande gälla:

- a) En automatisk sökning eller jämförelse får endast genomföras av de tjänstemän vid nationella kontaktställen som särskilt bemyndigats att göra detta. En förteckning över de tjänstemän som bemyndigats att genomföra automatiska sökningar eller jämförelser ska på begäran ställas till förfogande för de övervakningsmyndigheter som avses i punkt 5 och de övriga medlemsstaterna.

- b) Varje medlemsstat ska garantera att varje översändande och mottagande av personuppgifter i det organ som administrerar databasen och i det sökande organet registreras tillsammans med uppgift om huruvida sökningen lett till en träff eller inte. Denna registrering ska omfatta följande uppgifter:

- i) Översända uppgifter.
- ii) Datum och exakt tidpunkt för översändandet.
- iii) Namn eller sifferbeteckning på det sökande organet och det organ som administrerar databasen.

Det sökande organet ska dessutom registrera sökningens eller översändandets syfte samt en identitetsuppgift för den tjänsteman som initierade sökningen eller översändandet.

3. Det registrerande organet ska på begäran utan dröjsmål delge den berörda medlemsstatens behöriga dataskyddsmyndigheter de registrerade uppgifterna, dock senast fyra veckor efter det att begäran inkom. De registrerade uppgifterna får endast användas för följande ändamål:

- a) Övervakning av dataskydd.
- b) Garanterande av datasäkerheten.

4. De registrerade uppgifterna ska med hjälp av lämpliga åtgärder skyddas mot obehörig användning och andra former av missbruk och lagras i två år. När lagringstiden har löpt ut ska de registrerade uppgifterna utan dröjsmål utplånas.

5. Den rättsliga övervakningen av översändande och mottagande av personuppgifter ska ankomma på de oberoende dataskyddsmyndigheterna eller, i förekommande fall, de rättsliga myndigheterna i varje medlemsstat. I enlighet med den nationella lagstiftningen kan var och en hos dessa myndigheter ansöka om en granskning av lagligheten beträffande behandlingen av sina personuppgifter. Dessa myndigheter och de organ som ansvarar för registreringen ska även oberoende av ovan nämnda ansökningar göra stickprov för att kontrollera översändningarnas laglighet med hjälp av berörda dokument.

De oberoende dataskyddsmyndigheterna ska förvara resultaten av dessa kontroller för granskning i 18 månader. Efter denna tidsfrist ska de utplånas omedelbart. Varje dataskyddsmyndighet kan anmodas av den oberoende dataskyddsmyndigheten i en annan medlemsstat att utöva sina befogenheter i enlighet med den nationella lagstiftningen. Medlemsstaternas oberoende dataskyddsmyndigheter ska utföra de inspektioner som är nödvändiga för det ömsesidiga samarbetet, särskilt genom utbyte av relevant information.

Artikel 31

Berörda personers rätt till information och skadestånd

1. På begäran av den berörda personen i enlighet med nationell lagstiftning ska denna person som bevisar sin identitet, utan oskäliga avgifter, i en allmänt förståelig form och utan oacceptabla dröjsmål, i enlighet med nationell lagstiftning informeras om de uppgifter om denna person som har varit föremål för behandling, liksom om uppgifternas ursprung, mottagare eller kategori av mottagare, det avsedda ändamålet med behandlingen och, när så krävs i nationell lagstiftning, dess rättsliga grund. Dessutom ska den person som uppgifterna berör ha rätt att kräva att felaktiga uppgifter korrigeras och att uppgifter som behandlats på otillbörligt sätt utplånas. Medlemsstaterna ska dessutom säkerställa att den person som uppgifterna berör, då personens rättigheter avseende dataskydd kränkts, kan överklaga hos en oavhängig domstol enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna eller hos en oberoende tillsynsmyndighet enligt artikel 28 i 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⁽¹⁾, och att personen ges möjlighet att kräva skadestånd eller annan ersättning. De närmare bestämmelserna för förfarandet för att hävda dessa rättigheter och skälen till begränsning av tillgången ska följa den tillämpliga nationella lagstiftningen i den medlemsstat där personen i fråga hävdar sina rättigheter.

2. När ett organ i en medlemsstat har översänt personuppgifter i enlighet med detta beslut, kan den mottagande myndigheten i en annan medlemsstat inte hänvisa till att de översända uppgifterna var felaktiga för att undgå sitt ansvar gentemot den skadelidande i enlighet med den nationella lagstiftningen. Om det mottagande organet döms att betala skadestånd på grund av dess användning av översända felaktiga uppgifter ska det översändande organet ersätta det mottagande organets skadeståndsbetalning till fullt belopp.

Artikel 32

Information på begäran av medlemsstaterna

Den mottagande medlemsstaten ska på begäran ge den översändande medlemsstaten information om behandlingen av de översända uppgifterna och de resultat som erhållits.

KAPITEL 7

GENOMFÖRANDE OCH SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 33

Genomförandeåtgärder

Rådet ska, med kvalificerad majoritet och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta beslut på unionsnivå.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1.)

Artikel 34

Kostnader

Varje medlemsstat ska ansvara för de driftskostnader som dess egna myndigheter ådrar sig i samband med tillämpningen av detta beslut. I särskilda fall får de berörda medlemsstaterna komma överens om avvikande arrangemang.

Artikel 35

Förhållandet till andra instrument

1. För de berörda medlemsstaterna ska de tillämpliga bestämmelserna i detta beslut tillämpas i stället för motsvarande bestämmelser i Prümfördraget. Varje annan bestämmelse i Prümfördraget ska fortfarande vara tillämplig mellan de fördragslutande parterna i Prümfördraget.

2. Medlemsstaterna får, utan att det påverkar deras åtaganden enligt andra rättakter som antagits enligt avdelning VI i fördraget,

- a) fortsätta att tillämpa bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om gränsöverskridande samarbete som är i kraft den dag då detta beslut antas, förutsatt att dessa avtal eller överenskommelser inte är oförenliga med målen för detta beslut,
- b) ingå eller låta träda i kraft bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om gränsöverskridande samarbete efter det att detta beslut har trätt i kraft, förutsatt att dessa avtal eller överenskommelser gör det möjligt att utvidga eller bredda målen för detta beslut.

3. De avtal och överenskommelser som avses i punkterna 1 och 2 får inte påverka förbindelserna med de medlemsstater som inte är parter i dem.

4. Medlemsstaterna ska inom fyra veckor efter det att detta beslut fått verkan underrätta rådet och kommissionen om de befintliga avtal eller överenskommelser enligt punkt 2 a som de vill fortsätta att tillämpa.

5. Medlemsstaterna ska också underrätta rådet och kommissionen om alla nya avtal eller överenskommelser enligt punkt 2 b inom tre månader efter undertecknandet eller, om det gäller instrument som undertecknades innan detta beslut antogs, inom tre månader efter deras ikraftträdande.

6. Ingenting i detta beslut ska påverka bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser mellan medlemsstaterna och tredjestater.

7. Detta beslut ska inte påverka befintliga avtal om rättslig hjälp eller ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden.

*Artikel 36***Genomförande och förklaringar**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i detta beslut inom ett år efter det att beslutet har fått verkan, med undantag av bestämmelserna i kapitel 2 avseende vilka nödvändiga åtgärder ska vidtas inom tre år efter det att detta beslut och rådets beslut om tillämpningen av detta beslut har fått verkan.
2. Medlemsstaterna ska underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om att de har uppfyllt de skyldigheter som de åläggs enligt detta beslut och lämna in de förklaringar som avses i beslutet. I samband med detta får varje medlemsstat meddela att den omedelbart kommer att tillämpa detta beslut i förbindelserna med de medlemsstater som har lämnat samma meddelande.
3. Förklaringar som har lämnats i enlighet med punkt 2 får när som helst ändras genom en förklaring som lämnas till rådets generalsekretariat. Rådets generalsekretariat ska vidarebefordra alla mottagna förklaringar till medlemsstaterna och kommissionen.

4. På grundval av detta och annan information som medlemsstaterna gjort tillgänglig på begäran ska kommissionen inge en rapport till rådet senast den 28 juli 2012 om genomförandet av detta beslut åtföljd av förslag som den anser lämpliga för vidare utveckling.

*Artikel 37***Tillämpning**

Detta beslut får verkan tjugo dagar efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Luxemburg den 23 juni 2008.

På rådets vägnar

I. JARC

Ordförande

RÅDETS BESLUT 2008/617/RIF

av den 23 juni 2008

om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 30, 32 och 34.2 c,

med beaktande av Republiken Österrikes initiativ ⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 29 i fördraget ska unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polis-samarbete och straffrättsligt samarbete.
- (2) Europeiska unionens medlemsstaters stats- och regeringschefer förklarade i sitt uttalande av den 25 mars 2004 om solidaritet i kampen mot terrorismen att det var deras bestämda avsikt att medlemsstaterna ska mobilisera alla instrument som står till deras förfogande för att i händelse av en terroristattack bistå en medlemsstat eller en anslutande stat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter.
- (3) Med anledning av attackerna den 11 september 2001 har de särskilda insatsgrupperna inom alla brottsbekämpande organ i medlemsstaterna redan inlett samarbete under överinseende av den operativa specialgruppen med polischefer. Detta nätverk, kallat Atlas, har genomfört diverse seminarier, studier, utbyten av material och gemensamma övningar sedan 2001.
- (4) Ingen medlemsstat förfogar själv över alla de medel och resurser och den expertis som behövs för att effektivt hantera alla möjliga typer av bestämda eller storskaliga krissituationer där det krävs särskilda insatser. Det är därför av avgörande betydelse att varje medlemsstat kan begära bistånd av en annan medlemsstat.
- (5) Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet ⁽³⁾ (Prümbeslutet), och särskilt artikel 18 i det beslutet, reglerar formerna för polisärt bistånd mellan

medlemsstaterna vid större evenemang och liknande viktiga händelser, vid katastrofer och vid allvarliga olyckor. Detta beslut omfattar inte större evenemang, naturkatastrofer eller allvarliga olyckor i enlighet med artikel 18 i Prümbeslutet, utan utgör en komplettering av de bestämmelser i Prümbeslutet som möjliggör former av polisärt bistånd mellan medlemsstaterna genom särskilda insatsgrupper i andra situationer, dvs. krissituationer som är försakade av människor och som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner, särskilt tagande av gisslan, kapning och liknande händelser.

- (6) När denna ram och en sammanställning där de behöriga myndigheterna anges finns tillgängliga kommer det att bli möjligt för medlemsstaterna att reagera snabbt och vinna tid om en sådan krissituation inträffar. I syfte att förbättra medlemsstaternas förmåga att förhindra och åtgärda sådana krissituationer är det vidare viktigt att de särskilda insatsgrupperna träffas regelbundet och anordnar gemensam utbildning för att dra fördel av varandras erfarenheter.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1***Syfte**

I detta beslut fastställs allmänna regler och villkor som möjliggör att en medlemsstats särskilda insatsgrupper lämnar bistånd och/eller opererar på en annan medlemsstats territorium i sådana fall där de blivit ombedda av den andra medlemsstaten (nedan kallad *den ansökande medlemsstaten*) och har samtyckt till att göra detta för att hantera en krissituation. De praktiska detaljer och genomförandebestämmelser som kompletterar detta beslut ska fastställas direkt i samråd mellan den ansökande medlemsstaten och den anmodade medlemsstaten.

*Artikel 2***Definitioner**

I detta beslut gäller följande definitioner:

- a) *särskild insatsgrupp*: varje brottsbekämpande enhet i en medlemsstat, vilken har hantering av krissituationer som en specialuppgift.

⁽¹⁾ EUT C 321, 29.12.2006, s. 45.

⁽²⁾ Yttrandet avgivet den 31 januari 2008 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽³⁾ Se sidan 1 i detta nummer av EUT.

- b) *krissituation*: varje situation i en medlemsstat där de behöriga myndigheterna i en medlemsstat har rimlig anledning att förmoda att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner i den medlemsstaten, särskilt sådana situationer som avses i artikel 1.1 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism ⁽¹⁾.
- c) *behörig myndighet*: den nationella myndighet som får göra ansökningar om eller bemyndiga användning av de särskilda insatsgrupperna.

Artikel 3

Bistånd till en annan medlemsstat

1. Genom en begäran via de behöriga myndigheterna, i vilken det begärda biståndets art och det operativa behovet av bistånd anges, kan en medlemsstat begära att få bistånd av en särskild insatsgrupp i en annan medlemsstat för att hantera en krissituation. Den anmodade medlemsstatens behöriga myndighet får fritt besluta att bevilja eller avslå en sådan begäran eller föreslå någon annan typ av bistånd.
2. Med förbehåll för en överenskommelse mellan de berörda medlemsstaterna kan biståndet bestå av tillhandahållande av utrustning och/eller expertis till den ansökande medlemsstaten och/eller av genomförande av operationer på den medlemsstatens territorium, om så krävs med användning av vapen.
3. När det gäller operationer på den ansökande medlemsstatens territorium ska tjänstemännen i den bistående särskilda insatsgruppen bemyndigas att agera i en stödfunktion på den ansökande medlemsstatens territorium och vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att lämna det begärda biståndet förutsatt att de
 - a) opererar på den ansökande medlemsstatens ansvar, under dess bemyndigande och ledning samt i enlighet med den ansökande medlemsstatens lagstiftning, och
 - b) opererar inom ramen för sina befogenheter enligt sitt lands nationella lagstiftning.

Artikel 4

Civilrättsligt och straffrättsligt ansvar

När tjänstemän från en medlemsstat opererar i en annan medlemsstat och/eller utrustning används i enlighet med detta beslut ska de regler om civilrättsligt och straffrättsligt ansvar som anges i artiklarna 21.4, 21.5 och 22 i Prümbeslutet gälla.

⁽¹⁾ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

Artikel 5

Möten och gemensam utbildning

De deltagande medlemsstaterna ska se till att deras särskilda insatsgrupper håller möten och anordnar gemensam utbildning och gemensamma övningar närhelst det är nödvändigt, i syfte att utbyta erfarenheter och expertis samt allmän, praktisk och teknisk information om sätt att hantera en krissituation. Mötena, utbildningen och övningarna får finansieras genom de möjligheter att beviljas anslag ur Europeiska unionens budget som erbjuds genom unionens finansiella program. I detta sammanhang ska den medlemsstat som innehar unionens ordförandeskap sträva efter att säkerställa att denna utbildning och dessa möten och övningar äger rum.

Artikel 6

Kostnader

Den ansökande medlemsstaten ska ansvara för de driftskostnader som den anmodade medlemsstatens särskilda insatsgrupper ådrar sig i samband med tillämpningen av artikel 3, inbegripet kostnader för transport och förläggning, om inte de berörda medlemsstaterna har kommit överens om någonting annat.

Artikel 7

Förhållandet till andra instrument

1. Medlemsstaterna får utan att det påverkar deras åtaganden enligt andra rättakter som antagits enligt avdelning VI i fördraget, särskilt Prümbeslutet
 - a) fortsätta att tillämpa bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om gränsöverskridande samarbete som är i kraft den 23 juni 2008, förutsatt att dessa avtal eller överenskommelser inte är oförenliga med målen för detta beslut,
 - b) ingå eller låta träda i kraft bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om gränsöverskridande samarbete efter den 23 december 2008, förutsatt att dessa avtal eller överenskommelser gör det möjligt att utvidga eller bredda målen för detta beslut.

2. De avtal och överenskommelser som avses i punkt 1 får inte påverka förbindelserna med de medlemsstater som inte är parter i dem.

3. Medlemsstaterna ska underrätta rådet och kommissionen om sådana avtal och överenskommelser som avses i punkt 1.

*Artikel 8***Slutbestämmelser**

Rådets generalsekretariat ska sammanställa och kontinuerligt uppdatera förteckningen över de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som får göra ansökningar om eller bemyndiga lämnande av bistånd enligt artikel 3.

Rådets generalsekretariat ska underrätta de myndigheter som nämns i punkt 1 om varje förändring i den förteckning som upprättats i enlighet med denna artikel.

*Artikel 9***Ikraftträdande**

Detta beslut träder i kraft den 23 december 2008.

Utfärdat i Luxemburg den 23 juni 2008.

På rådets vägnar

I. JARC

Ordförande

Förslag till avtal om polisiär samtjänstgöring inom Norden

Artikel 1 *Samtjänstgöring*

Avtalsparternas polismyndigheter får bedriva samtjänstgöring.

Samtjänstgöring innebär att poliser från två eller flera parter tillsammans på endera partens territorium bedriver polistjänst för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet.

Artikel 2 *Allmänna principer*

Samtjänstgöring enligt artikel 1 ska bedrivas i enlighet med nationell lagstiftning och under ledning av polismyndighet i det land där verksamheten äger rum.

Information om beslutad samtjänstgöring ska lämnas i enlighet med nationella regler till det egna landets centrala myndighet som bestäms av respektive avtalspart.

Artikel 3 *Omfattning av samtjänstgöringen*

Behöriga myndigheter ska, innan samtjänstgöring påbörjas, träffa en överenskommelse om samtjänstgöringens syfte och omfattning i tid och rum.

I en sådan överenskommelse kan även särskilt regleras vilka befogenheter deltagande tjänstemän ska ha.

Artikel 4 Ledning och befogenheter

Ledning utövas av polis från det land där samtjänstgöring äger rum. Beslut om tvångsåtgärder får, såvitt inte annat reglerats särskilt, endast fattas av behörig tjänsteman i det land där samtjänstgöringen äger rum.

Möts en polis med våld eller hot om våld vid genomförandet av viss tjänsteåtgärd inom ramen för samtjänstgöring får denne använda tvång i den utsträckning som medges enligt lagstiftningen i det land där samtjänstgöringen äger rum.

Artikel 5 Uniformering och utrustning

En överenskommelse om samtjänstgöring ska innehålla uppgifter om hur deltagande poliser ska vara uniformerade och utrustade.

Artikel 6 Utbildning

Myndighet vars personal deltar i en samtjänstgöring ansvarar för att personalen har erforderliga kunskaper för uppgiften.

Artikel 7 Personalansvar

Anställningsmyndighetens ansvar som arbetsgivare kvarstår även för personal som deltar i samtjänstgöring i ett annat land.

Ansvar under en insats åvilar den myndighet som leder insatsen i det land där samtjänstgöringen äger rum.

Artikel 8 Straffrättslig ställning

Poliser i samtjänstgöring ska ha det skydd och vara underkastade det ansvar som följer av nationell lagstiftning i det land där samtjänstgöringen äger rum. Denna artikel utesluter inte det straffrättsliga ansvar som följer av lagstiftningen i det land där polisen är anställd.

Artikel 9 Disciplinansvar

Beslut som rör disciplinansvar, avseende en polis utförande av uppgifter inom ramen för en samtjänstgöring, fattas av behörig myndighet och enligt den lagstiftning som gäller i det land där polisen är anställd.

Artikel 10 Ersättning för skada

Skada som uppkommer i samband med samtjänstgöring ska ersättas av den stat på vars territorium skadan inträffat, enligt de villkor som gäller för skador som förorsakats av den statens egna tjänstemän.

Artikel 11 *Förhållandet till andra avtal och överenskommelser*

Ingenting i detta avtal ska påverka befintliga avtal eller överenskommelser mellan avtalsparterna eller mellan avtalsparterna och tredje land.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU.
[25]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelser i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]

Landsbyggsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]