



Polisen

Hemställan om ändring i 4 kap. 5 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete



Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	3
3	BAKGRUND	4
3.1	Internationellt polisiärt samarbete	4
3.2	Samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge.....	4
4	GÄLLANDE RÄTT	6
4.1	Lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete	6
4.2	Regleringen i vissa andra nordiska länder	7
5	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	8
5.1	Försämrat säkerhetsläge och förändrad terroristbrottslighet kräver korta ledtider	8
5.2	Kravet på regeringens medgivande riskerar att bistånd försenas.....	9
5.3	Regeringens medverkan kan omhändertas på andra sätt	10
5.4	Regeringens medgivande kan ersättas med en underrättelseskyldighet.	12
6	KONSEKVENSER	13
7	IKRAFTTRÄDANDE	14
8	FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	14

1 Sammanfattning

Polismyndigheten hemställer om att lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) ändras på så sätt att regeringens medgivande inte ska krävas vid Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens begäran om bistånd enligt Atlasrådsbeslutet¹. En sådan lagändring innebär att regeringens medgivande inte heller kommer krävas vid Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens begäran om bistånd enligt avtalet med Norge².

Den föreslagna regleringen bedöms som mer ändamålsenlig och förutsägbar än dagens reglering. Polismyndigheten ser behov av att snabbt kunna begära bistånd från en särskild insatsgrupp i en annan stat och anser att förslaget till författningsändring möjliggör ett mer effektivt samarbete. Detta bedöms som särskilt viktigt i ljuset av det försämrade säkerhetsläget i omvärlden och den förändrade terroristbrottsligheten. De förändrade förutsättningarna och den förändrade hotbilden mot Sverige ställer nya och högre krav på polisens beredskap att kunna hantera krissituationer. Det är därför av stor vikt att polisen ges förutsättningar att använda sig av de verktyg och möjligheter till internationellt polisiärt samarbete som finns tillgängliga.

Polismyndigheten har berett Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på hemställan och Säkerhetspolisen ställer sig bakom innehållet i den.

2 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 5 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap 5 §

För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få begära bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet krävs att regeringen har lämnat sitt medgivande. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samråda med varandra innan regeringens medgivande begärs.

¹ Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

² Avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer.

Regeringens medgivande behövs inte i brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska i ett sådant fall omedelbart underrätta regeringen om att bistånd har begärts. Den myndighet som begärt biståndet ska även underrätta den andra myndigheten om det. Regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undanröjas eller bestå.

I de fall Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen begär bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet ska den myndighet som begärt bistånd omedelbart underrätta regeringen och den andra myndigheten om begäran. Regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undanröjas eller bestå.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

3 Bakgrund

3.1 Internationellt polisiärt samarbete

Sverige deltar i ett omfattande internationellt polisiärt samarbete tillsammans med andra staters brottsbekämpande myndigheter och mellanfolkliga organisationer. De svenska brottsbekämpande myndigheterna ska som utgångspunkt klara av sina uppdrag på egen hand men den ökade rörligheten över gränserna och behovet av skydd mot krissituationer, såsom terroristattentat och annan grov brottslighet, ställer samtidigt allt större krav på internationell samverkan. Ett väl fungerande internationellt samarbete förändrar inte polisens uppdrag utan samarbetsmöjligheterna ska ses som ett komplement, framför allt i situationer där uppdraget kan utföras på ett bättre sätt genom internationellt samarbete.

Inom EU har tyngdpunkten traditionellt legat på ökade möjligheter att utbyta information, på rättsliga instrument inom området för internationell rättslig hjälp och på att brottsutredande myndigheter i olika medlemsstater ska kunna arbeta tillsammans i gemensamma utredningsgrupper. Genom Prtimirådsbeslutet³ och Atlasrådsbeslutet har det internationella polissamarbetet utökats ytterligare och nya möjligheter införts för operativt polissamarbete mellan de stater som anslutit sig till samarbetet. Rådsbesluten genomfördes i svensk rätt 2017 genom bestämmelser i LIPS och förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete (FIPS). Dessa författningar genomför även bestämmelser om operativt samarbete i Schengenkonventionen, avtalet med Danmark om polisiärt samarbete i Öresundsregionen och avtalet med Norge.

3.2 Samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge

Efter terroristattentaten i USA den 11 september 2001 bildades det s.k. Atlasnätverket för att främja det internationella samarbetet i krissituationer. Nätverket består av särskilda insatsgrupper i EU-medlemsstaterna samt Norge, Island, Schweiz och Storbritannien. Det övergripande syftet med nätverket är att genom kontinuerlig samverkan,

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

informationsutbyte och gemensam utveckling mellan de särskilda insatsgrupperna öka och likställa förmågan att hantera krissituationer, exempelvis terroristattentat eller annan grov brottslighet i deltagande stater.

Sveriges särskilda insatsgrupp utgörs av nationella insatsstyrkan vid Polismyndigheten. Nationella insatsstyrkan är Sveriges yttersta polisiära resurs som ska hantera situationer som är så allvarliga, ovanliga eller riskabla att de inte går att hantera inom den ordinarie polisverksamheten. Styrkans huvuduppgift är att ingripa vid terroristattentat eller om ett sådant befaras, men den har även till uppgift att genomföra andra uppdrag som kräver nationella insatsstyrkans specialistförmågor och kompetens.

För att reglera hur de särskilda insatsgrupperna inom Atlasnätverket ska bistå varandra vid en krissituation och hur ansvaret ska fördelas mellan dem antog rådet i juni 2008 det s.k. Atlasrådsbeslutet. Atlasrådsbeslutet möjliggör att en medlemsstats särskilda insatsgrupper på begäran kan lämna bistånd eller operera på en annan medlemsstats territorium för att hantera en krissituation. Rådsbeslutet bygger på frivillighet vilket innebär att det inte finns någon skyldighet för en medlemsstat att vare sig begära eller tillhandahålla bistånd. Atlasrådsbeslutets tillämpningsområde avgränsas genom definitionen av krissituation i artikel 2 b. Med krissituation avses varje situation i en medlemsstat där de behöriga myndigheterna 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. I Sverige har lagstiftaren begränsat möjligheten att begära bistånd till att ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Norge är inte medlem i EU och har inte ingått något avtal med unionen om anslutning till Atlasrådsbeslutet. Sverige och Norge har emellertid ingått ett bilateralt avtal för att möjliggöra ett sådant samarbete mellan svenska och norska särskilda insatsgrupper som Atlasrådsbeslutet fastställer. Syftet med avtalet är att säkerställa ett effektivt samarbete mellan de särskilda insatsgrupperna för att de snabbt ska kunna bistå varandra i samband med hanteringen av krissituationer. På samma sätt som vid genomförandet av Atlasrådsbeslutet har lagstiftaren i svensk rätt begränsat tillämpningsområdet för avtalet vid begäran av bistånd till terroristbrott.

I Sverige får initiativ till samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge tas av regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få begära bistånd från en utländsk särskild insatsgrupp krävs som huvudregel att regeringen har lämnat sitt medgivande. I vissa brådskande fall gäller inte kravet på regeringens medgivande. Om Sverige mottar en begäran från en annan stat om bistånd av en svensk särskild insatsgrupp är Polismyndigheten behörig myndighet att besluta om bistånd ska lämnas och inget medgivande från regeringen krävs.

Behov av bistånd från en annan stats särskilda insatsgrupp kan aktualiseras bland annat i större komplicerade operationer som kräver metodbunden samverkan, som pågår under längre tid eller som annars ställer krav på stora resurser. Det kan exempelvis finnas behov av resursförstärkningar om ett terroristattentat har gränsöverskridande karaktär,



om flera terroristattentat skulle inträffa samtidigt eller om ett attentatshot riktar sig mot flera platser. Ett annat exempel är om den tänkta gärningsplatsen är okänd, vilket gör att många platser behöver bevakas samtidigt. Behov av biträde aktualiseras även i situationer präglade av hög komplexitet och svårighet i både miljöer och motståndare och där andra länders insatsgrupper har specialistförmågor som är unika och som Sverige kan ha behov av, framför allt vid kapning av fartyg eller flygplan.

4 Gällande rätt

4.1 *Lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete*

Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge har genomförts i svensk rätt i LIPS och FIPS.

Av 4 kap. 4 § LIPS framgår att regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära bistånd från en särskild insatsgrupp i en annan stat enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet. Med en särskild insatsgrupp avses en brottsbekämpande enhet som har hanteringen av krissituationer som specialuppgift. Biståndet ska lämnas till en svensk särskild insatsgrupp och kan bestå av utrustning, expertis eller genomförandet av operationer där utländska tjänstemän agerar i en stödfunktion.

Vilka krav som ska vara uppfyllda för att bistånd ska få begäras framgår av 4 kap. 5 och 6 §§ LIPS. Enligt 4 kap. 5 § krävs att regeringen har lämnat sitt medgivande för att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få begära bistånd. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska även samråda med varandra innan regeringens medgivande begärs. I andra stycket i samma bestämmelse framgår att regeringens medgivande inte behövs i brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska i ett sådant fall omedelbart underrätta regeringen om att bistånd har begärts, varpå regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undanröjas eller bestå. Den myndighet som begärt biståndet ska även underrätta den andra myndigheten om det. Av bestämmelsen följer alltså att en begäran om stöd som huvudregel förutsätter regeringens medgivande. Är det inte frågan om en sådan akut situation som regleras i bestämmelsens andra stycke ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen göra en framställan om medgivande till regeringen. Om regeringen lämnar sitt medgivande kan Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen först därefter begära bistånd från en särskild insatsgrupp i en annan stat. Begäran om bistånd får inte göras mer omfattande eller förändras på ett sätt som går utöver regeringens medgivande.

Av 4 kap. 6 § LIPS följer att bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Enligt 4 kap. 8 § LIPS ska en överenskommelse om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet ingås med den andra staten innan samarbetet påbörjas. Överenskommelsen får ingås av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. I förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten har Polismyndigheten getts bemyndigande att ingå denna typ av överenskommelser.



Samarbetet enligt avtalet med Norge regleras i 4 a kap. LIPS. Av 4 a kap. 2 § LIPS följer att bestämmelserna i 4 kap. 5-11 §§ LIPS om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet också ska tillämpas på samarbete enligt avtalet med Norge.

Av 4 kap. 4 och 6 §§ FIPS framgår att Polismyndigheten beslutar om bistånd ska lämnas till en särskild insatsgrupp i en annan stat enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet.

Av 4 a kap. 1 och 3 §§ FIPS framgår att Polismyndigheten beslutar om bistånd ska lämnas till en särskild insatsgrupp i Norge enligt avtalet med Norge.

Det finns även en bestämmelse om samrådsskyldighet med Försvarsmakten i 4 kap. 7 § FIPS. Enligt bestämmelsen ska Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen samråda med Försvarsmakten innan myndigheten ingår en sådan överenskommelse som avses i 4 kap. 8 § LIPS, om utländska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg.

4.2 Regleringen i vissa andra nordiska länder

En övergripande internationell jämförelse har gjorts för att skapa underlag för översynen.

I Finland finns inget krav på regeringens medgivande för att begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet. Av 9 kap. 9 a § i den finska polislagen (2011/872) framgår att Polisstyrelsen är behörig myndighet att fatta beslut om att lämna eller begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet. Polisstyrelsen ska utan dröjsmål underrätta inrikesministeriet om att samarbete har blivit aktuellt och om ett beslut att inleda samarbete. Inrikesministeriet kan fatta beslut om att fortsätta eller avsluta påbörjat samarbete eller bistånd. Om samarbetet skulle vara av särskild betydelse för Finlands inre säkerhet ska dock ett beslut om att lämna eller begära sådant bistånd enligt Atlasrådsbeslutet fattas av inrikesministeriet.

I Danmark finns inget krav på regeringens medgivande för att begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet. Företrädare för dansk polis har meddelat att de har en rutin att underrätta justitiedepartementet när en begäran om biträde skickas till ett annat land. I dansk rätt har både Prilm- och Atlasrådsbeslutet implementerats genom lag (Lov 2008-03-17 nr. 479). Genomförandet i dansk rätt har dock främst avsett bestämmelser om brott som begåtts mot eller av tjänstemän från ett annat land i samband med utförande av uppgifter i Danmark, behandling av klagomål avseende utländska tjänstemäns beteende samt frågor om skadeståndsansvar.

I Norge är justitie- och beredskapsdepartementet behörig myndighet att fatta beslut om att begära eller lämna bistånd enligt artikel 3 avtalet med Norge. Politidirektoratet beslutar om en begäran till eller från svensk polis ska underställas departementet för slutlig prövning av en sådan begäran.⁴

⁴ POD rundskriv 2023/010, s. 9.



5 Överväganden och förslag

5.1 *Försämrat säkerhetsläge och förändrad terroristbrottslighet kräver korta ledtider*

Sedan genomförandet av Atlasrådsbeslutet i svensk rätt 2017 har terroristbrottsligheten såväl som de hot Sverige står inför förändrats. Invasionen av Ukraina har medfört ett försämrat säkerhetsläge i Europa och i synnerhet i Östersjöregionen. Utvecklingen innebär även en direkt påverkan på Sverige och svenska intressen. Säkerhetspolisen konstaterar i sin senaste årsrapport att en orolig omvärld där främmande makt agerar mer offensivt och oberäkneligt medför ökade risker för Sveriges säkerhet.⁵ Den nationella säkerheten måste också betraktas utifrån att Sverige, i och med ansökan om medlemskap i Nato, kan uppfattas som en del av försvarsalliansen.⁶ Den information som Säkerhetspolisen hanterar visar tydligt på det breda och accelererande hotet från främmande makt och våldsbejakande extremism. Bland annat är reaktionerna på koranbränningarna i början av 2023 ett exempel på hur händelser och aktiviteter kan generera stora mängder attentatshot på kort tid. Denna typ av svårförutsägbara reaktiva situationer kan skapa perioder av kraftigt ökade resursbehov både avseende tid och omfattning.

Parallellt med att säkerhetsläget försämrats och hoten mot Sverige ökat, ser Polismyndigheten även att terroristbrottsligheten har förändrats. Terroristbrottsligheten är idag mycket komplex. Den är statisk och utdragen i tid och på samma gång dynamisk och rörlig. Terroristbrottsligheten idag kännetecknas såväl av mindre planläggning och kortare förberedelsestid som av snabba förlopp med varierande tillvägagångssätt och målval - från mindre grupper eller ensamagerande till långsiktig planering från traditionella terroristorganisationer. Tillvägagångssätt och målval kan dessutom skifta snabbt utifrån det oroliga omvärldsläget, bland annat genom reaktioner och motreaktioner. Det är inte längre endast den våldsbejakande islamistiska miljön som utgör terrorhot. Även den våldsbejakande högerextrema miljön utgör ett påtagligt terrorhot i västvärlden. Den stora förändringen av hotet beror till stor del på digitaliseringen som har bidragit till att attentatshot och uppmaningar till attentatshot har en helt annan hastighet och räckvidd än tidigare. Sammantaget gör detta att terrorhoten är svårare att hantera och bygga upp en robust beredskap för.

Det försämrade säkerhetsläget, Sveriges ansökan om medlemskap i Nato och den förändrade terroristbrottsligheten kommer sannolikt leda till nya utmaningar där den polisiära förmågan i Sverige sätts på prov. I detta sammanhang har andra staters särskilda insatsgrupper med sina speciella kompetenser och unika resurser en viktig roll. Såsom framgår av skälen till Atlasrådsbeslutet förfogar ingen medlemsstat själv över alla de medel, resurser och expertis som behövs för att effektivt hantera alla möjliga typer av krissituationer där det krävs särskilda insatser. Polismyndigheten gör bedömningen att en framgångsrik hantering av krissituationer kräver internationell samverkan och att behovet av samarbete mellan staternas särskilda insatsgrupper kommer att öka framöver.

⁵ Säkerhetspolisens årsrapport 2022/2023, s. 15.

⁶ Säkerhetspolisens årsrapport 2022/2023, s. 4.

Inom Atlasnätverket arbetar länderna aktivt för att kunna tillgodose behoven av ett snabbt och effektivt bistånd. Bland annat har en anpassning skett inom myndigheterna med fokus på hög tillgänglighet och snabba responstider. Det har t.ex. etablerats särskilda kontaktpunkter mellan länderna för samarbetet enligt Atlasrådsbeslutet. Inom respektive lands polisorganisation finns en beredskap dygnet runt för att omgående kunna begära bistånd och hantera en motsvarande begäran från ett annat land. Den nationella insatsstyrkan och flera av de andra särskilda insatsgrupperna inom Atlasnätverket har även skapat tillgång till transportmedel som gör att de kan förflyttas snabbt över långa sträckor. Polismyndigheten har tillsammans med polisen i Norge, Danmark och Finland genomfört övningar för att så snabbt som möjligt kunna ingå en överenskommelse om bistånd och inställa sig i det drabbade landet.

För att fullt ut kunna möta de nya hoten mot Sverige är det av stor betydelse att de internationella samarbeten som finns tas till vara på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. En förutsättning för att kunna lämna varandra bistånd är att begränsa förberedelse tiden för att snabbt kunna begära och erhålla biträde. Vid ett terroristattentat är det av avgörande betydelse att så snart som möjligt få kvalificerade polisiära resurser på plats för att avbryta attentatet eller i vart fall störa eventuella gärningsmän. Tidsaspekten kan vara helt avgörande för en framgångsrik samverkansinsats. Det är därför viktigt att bistånd kan begäras omedelbart och att en överenskommelse om samverkan kan ingås skyndsamt. Detta förutsätter korta ledtider inom respektive land och ett effektivt samarbete länderna emellan.

5.2 Kravet på regeringens medgivande riskerar att bistånd försenas

Den nuvarande ordningen med krav på regeringens medgivande för att begära bistånd från en särskild insatsgrupp riskerar att biträde vid ett terroristbrott försenas eller t.o.m. blir inaktuellt. Först efter att regeringen lämnat sitt medgivande kan myndigheten begära bistånd av ett annat lands särskilda insatsgrupp i enlighet med medgivandet. Det förändrade säkerhetsläget med bl.a. stater som potentiella aktörer medför en ny komplex hotbild mot Sverige. Detta kan göra det svårt för myndigheterna att inledningsvis ange exakt vilket bistånd som behövs när regeringens medgivande inhämtas. Om regeringen lämnar sitt medgivande får framställningen inte göras mera omfattande eller avse andra befogenheter för de utländska tjänstemännen än vad som framgår av medgivandet. Uppkommer behov att anpassa eller förändra begäran om bistånd på ett sätt som går utöver medgivandet, krävs en ny framställan om medgivande till regeringen vilket riskerar att försena biträdet ytterligare. Genom att avskaffa kravet på regeringens medgivande i LIPS skulle det skapas förutsättningar för att bistånd skyndsamt kan begäras utan att avvakta regeringens beslut.

Den nuvarande regleringen framstår vidare inte som ändamålsenlig. Regeringens medgivande krävs inte i brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Polismyndigheten bedömer att de situationer där bistånd kan bli aktuellt som utgångspunkt kommer att vara av brådskande karaktär. Myndigheten har därför svårt att förutse vilka situationer som lagstiftaren anser ska omfattas av huvudregeln, vilket innebär att undantaget nästan uteslutande skulle behöva tillämpas. Det är även möjligt att biträde kan behöva begäras i ett brådskande fall som ännu inte kan anses innebära någon fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. I vissa fall kan en mer eller mindre



konkret hotbild medföra att det behöver finnas en beredskap att snabbt kunna agera på flera platser samtidigt. I dessa brådskande situationer kan en osäkerhet kring undantagets tillämplighet och möjligheten att inleda samverkan i avvaktan på regeringens prövning riskera att fördröja en insats.

I ljuset av de förändrade förutsättningarna finns det enligt Polismyndighetens uppfattning behov av översyn vad gäller kravet på regeringens medgivande för att åstadkomma en mer ändamålsenlig, förutsägbar och effektiv reglering.

5.3 Regeringens medverkan kan omhändertas på andra sätt

Kravet på regeringens medverkan när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tar initiativ till samarbete har formulerats på samma sätt som i lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Enligt denna lag kan Polismyndigheten under vissa förutsättningar begära stöd från Försvarsmakten för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott. För stöd från Försvarsmakten krävs - förutom i vissa brådskande situationer - att regeringen har lämnat sitt medgivande (1 § första stycket 3). Kravet har sin bakgrund i att det är en extraordinär åtgärd att ge personal från Försvarsmakten möjlighet att utöva våld eller tvång mot civila i fredstid.⁷ Det har sedan länge betraktats som en allmän grundsats att väpnad trupp inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila.⁸

Frågan om regeringens medverkan ska krävas vid Polismyndighetens begäran om bistånd enligt Atlasrådsbeslutet har utretts vid två tillfällen inför genomförandet av rådsbeslutet i svensk rätt.⁹ I betänkandet föreslås inte något krav på regeringens medgivande för begäran om bistånd. Ingen remissinstans invände mot förslaget. I promemorian görs överväganden om regeringens medverkan borde krävas på samma sätt som i lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning. Promemorian finner dock att situationerna inte är jämförbara, varför regeringens medgivande inte bör krävas. Inom Atlassamarbetet är det inte fråga om militär medverkan i polisiär verksamhet, utan istället fråga om att låta utländska särskilda insatsgrupper agera på svenskt territorium inom ramen för ett polisiärt samarbete. Promemorians förslag innehåller således inte heller några krav på regeringens medgivande.

Av remissinstanserna invändes endast Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet mot ovan förslag.¹ Fakultetsnämnden anförde att vissa polisstyrkor i EU-länder är gendarmerier, d.v.s. av para- eller halvmilitär karaktär, och att det skulle vara inkonsekvent om svensk lag skulle kräva att regeringens medverkan behövdes för att svensk militär ska bistå svensk polis, men inte vid bistånd av utländska paramilitära styrkor. Regeringen drog vid genomförandet av Atlasrådsbeslutet slutsatsen att det kan ha utrikespolitiska dimensioner att begära bistånd från utländska särskilda insatsgrupper i de situationer som omfattas av beslutet. Eftersom insatsgrupperna kan vara s.k. gendarmerier och ha militära drag bedömde regeringen att en begäran om bistånd även kan ha vissa likheter med en begäran om stöd enligt lagen om Försvarsmaktens stöd till

⁷ Prop. 2005/06:111 s. 41.

⁸ Prop. 1995/96:12 s. 51 och SOU 2001:98 s. 129.

⁹ Betänkandet Utökad polissamarbete i Norden och EU (SOU 2011:25) och promemorian Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater (Ds 2016:13).

¹⁰ Remissyttrande från Uppsala Universitet, Juridiska fakultetsnämnden 2016-08-30 (JURFAK 2016/41).

polisen vid terrorismbekämpning. Liksom Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ansåg regeringen därför att regeringens medgivande bör krävas när polisen tar initiativ till samarbete.¹¹

Polismyndigheten delar inte denna bedömning. I likhet med promemorian anser Polismyndigheten att Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning inte är jämförbar med den situation som här är för handen. Utformningen av bestämmelsen har, som framgår ovan, sin grund i den restriktiva syn som råder beträffande militär medverkan i polisiär verksamhet. Försvarsmakten ska försvara landet vid krig och ska som huvudregel inte utföra uppgifter som innebär användande av våld eller tvång mot den egna befolkningen. Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge avser dock inte militär medverkan i polisiär verksamhet, utan syftar till polisiärt samarbete mellan polisiära tjänstemän som står under ledning av Polismyndigheten.

I en situation där Sverige behöver begära brådskande biträde enligt Atlasrådsbeslutet från ett annat land är i första hand den geografiska närheten avgörande. Utöver detta är även den förmåga och de resurser som olika länders särskilda insatsgrupper besitter av betydelse. För ett lyckat biträde krävs dessutom att insatsgrupperna haft möjlighet att samverka och samöva tillsammans med gott utfall. Sverige har sedan länge ett nära och omfattande operativt polisiärt samarbete med de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge. Sverige har även ett nära operativt samarbete med de särskilda insatsgrupperna i Tyskland och Nederländerna. De sistnämnda ländernas särskilda insatsgrupper skulle ha en något längre inställetid är de nordiska grannländernas, men har särskilda förmågor och resurser som Sverige saknar och kan komma att ha kritiska behov av, t.ex. i maritima krissituationer.

Nationella insatsstyrkan samarbetar således framför allt med insatsgrupperna i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. I normalfallet är det uteslutande till dessa länder en begäran om bistånd skulle riktas. Vid en begäran om biträde från något av dessa länder finns enligt Polismyndighetens bedömning inte några särskilda utrikespolitiska dimensioner att beakta. Ländernas särskilda insatsgrupper har inte heller sådana militära drag som skulle motivera att regeringen behöver lämna medgivande för en begäran om biträde.

Därutöver har lagstiftaren ställt upp ett lämplighetskrav i LIPS¹² för att myndigheterna överhuvudtaget ska få begära bistånd enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge, som enligt Polismyndigheten redan omhändertar lyfta farhågor. Lämplighetsprövningen garanterar att vissa utgångspunkter upprätthålls.¹³ Kravet innebär att den myndighet som överväger att initiera ett samarbete måste ta ställning till om det är lämpligt att samarbeta med en utländsk särskild insatsgrupp i just den situation som det är fråga om. Det framstår som naturligt att beakta även den tänkta insatsgruppens eventuella militära drag inom ramen för denna lämplighetsbedömning. Mot bakgrund av den restriktiva syn som råder i Sverige beträffande militär medverkan i polisiär verksamhet och vad som framkommit i förarbetena till LIPS bör det som utgångspunkt inte anses vara lämpligt att begära bistånd från en utländsk insatsgrupp som är en s.k. gendarmeri.

¹¹ Prop. 2016/17:139 s. 57.

¹² 4 kap. 6 § LIPS.

¹³ Prop. 2016/17:139 s. 45 och 57.



Det bör också framhållas att innan ett samarbete enligt Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge får påbörjas ska en överenskommelse ingås med den andra staten. Innan en sådan överenskommelse ingås finns krav på att Polismyndigheten ska underrätta Regeringskansliet (Justitiedepartementet).¹⁴ Av 10 kap. 13 § regeringsformen följer vidare att chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Bestämmelsen syftar till att garantera en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Det finns alltså redan idag ett flertal bestämmelser som tillgodoser regeringens medverkan i processen och att de utrikespolitiska dimensionerna beaktas.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser Polismyndigheten att regeringens medverkan kan omhändertas på andra sätt än ett krav på regeringens medgivande innan bistånd begärs.

5.4 Regeringens medgivande kan ersättas med en underrättelseskyldighet

Polismyndigheten föreslår en ändring av 4 kap. 5 § LIPS som medför att regeringens medgivande inte ska krävas när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen begär bistånd enligt Atlasrådsbeslutet. Förslaget syftar till att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen snabbt och effektivt ska kunna begära bistånd från en särskild insatsgrupp i en annan stat för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristbrottslighet. Den föreslagna regleringen bedöms som lämplig, förutsägbar och mer ändamålsenlig än dagens reglering. Den nuvarande ordningen med kravet på regeringens medgivande är tidsödande, ställer höga krav på bedömningen av situationen i ett inledande skede och riskerar i vissa fall att biträde försenas eller blir inaktuellt. Den föreslagna ordningen motsvarar vidare vad som gäller vid Polismyndighetens begäran om bistånd från en myndighet i en annan stat enligt Prtimirådsbeslutet, då det inte finns något krav på regeringens medverkan. Ordningen motsvarar även vad som gäller när Polismyndigheten mottar en begäran från en annan stat om bistånd enligt Atlas- eller Priirrådsbeslutet, då Polismyndigheten är behörig att utan regerings medverkan besluta om att lämna bistånd.

Polismyndigheten föreslår att kravet på regeringens medgivande i stället kan ersättas med en underrättelseskyldighet till regeringen. Regeringens medverkan behålls men regleras på samma sätt som i undantaget i 4 kap. 5 § andra stycket LIPS. Det innebär att den myndighet som har begärt bistånd omedelbart ska underrätta regeringen om begäran, varpå regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undanröjas eller bestå. Regeringen kommer därmed fortsatt ha möjlighet att pröva beslutet om att begära bistånd. I likhet med vad som gäller idag föreslås underrättelseskyldigheten gälla i förhållande till regeringen såväl som till den andra myndigheten. Förslaget är i linje med den gällande regleringen i Danmark och Finland. Varken i dansk eller finsk rätt uppställs krav på regeringens medgivande vid begäran om bistånd enligt Atlasrådsbeslutet.

Det föreslås vidare att samrådsskyldigheten mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som framgår av 4 kap. 5 § första stycket avskaffas för att ytterligare effektiv-

¹⁴ 8 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

sera processen. Underrättelseskyldigheten som föreslås gälla myndigheterna emellan bedöms som tillräcklig.

Behovet av att avskaffa kravet på regeringens medgivande gäller även i förhållande till Norge. Avtalet med Norge har genomförts i svensk rätt i ett eget kapitel i LIPS men regleringen av samarbetet har i stort fått sitt innehåll genom en hänvisning till bestämmelserna i LIPS om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet. I 4 a kap. 2 § LIPS föreskrivs att 4 kap 5-11 §§ LIPS också ska tillämpas på samarbete enligt avtalet med Norge. Det krävs därför inga författningsändringar i 4 a kap LIPS för att regeringens medgivande ska avskaffas även för begäran om biträde enligt avtalet med Norge.

Det föreslås ingen ändring i 4 kap. 7 § FIPS vad gäller Polismyndighetens och Säkerhetspolisens skyldighet att samråda med Försvarmakten inför samarbete i Sverige om utländska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg. Ett sådant samråd ska alltså ske innan en överenskommelse ingås.

Vad gäller strukturen i 4 kap. LIPS kan följande framföras. Vilka krav som ska vara uppfyllda för att bistånd ska få begäras framgår enligt nuvarande reglering både av 5 och 6 §§. Den föreslagna ändringen medför att 4 kap. 5 § inte längre kommer innehålla några krav för att begära bistånd, enbart en skyldighet att underrätta regeringen om att bistånd har begärts. För att begränsa författningsändringarna i LIPS och följa nuvarande struktur föreslås att underrättelseskyldigheten fortsatt regleras i 4 kap. 5 §. Polismyndigheten har dock inga invändningar mot att kravet för att begära bistånd enligt nuvarande 4 kap. 6 § flyttas till 4 kap. 5 § och att underrättelseskyldigheten i stället regleras i 4 kap. 6 §.

En alternativ lösning till föreslagen författningsändring är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen alltid tillämpar undantaget från regeringens medgivande i 4 kap. 5 § andra stycket. Detta kan inte anses ha varit lagstiftarens syfte med regleringen och bedöms inte som en ändamålsenlig lösning. Ett undantag bör tillämpas för situationer som avviker från det normala.

Andra alternativa lösningar än den föreslagna författningsändringen bedöms därmed som uteslutna.

6 Konsekvenser

Den föreslagna ändringen förväntas leda till en mer ändamålsenlig reglering, en effektivare process vid begäran om bistånd och i förlängningen en stärkt svensk förmåga att bekämpa terroristbrott. Vad gäller möjligheten att förebygga brott medför förslagen att andra staters särskilda insatsgrupper kan ingripa mera skyndsamt i Sverige mot en handling som kan anses utgöra terroristbrott och förslaget förväntas därmed få en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet.

Förslaget förväntas inte medföra några negativa konsekvenser eller kostnadsökningar för myndigheten. Säkerhetspolisen berörs också av förslaget men bedöms inte heller påverkas negativt. Polismyndigheten bedömer inte heller att förslagen har några ekonomiska konsekvenser för andra förvaltningsmyndigheter, kommuner, regioner, företag eller enskilda.



Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

7 Ikraftträdande

Den föreslagna lagändringen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Det finns inte behov av någon övergångsbestämmelse.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

4 kap.



5 § I de fall Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen begär bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet ska den myndighet som begärt bistånd omedelbart underrätta regeringen och den andra myndigheten om begäran. Regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undamöjas eller bestå.

Paragrafen föreskriver en underrättelseskyldighet för den myndighet som begär bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet.

Paragrafen ändras på så sätt att kravet på regeringens medgivande vid begäran om biträde avskaffas vilket innebär att det hittillsvarande första stycket i paragrafen tas bort. Avskaffandet av regeringens medgivande medför ingen ändring vad gäller myndigheternas lämplighetsprövning enligt 6 §, som ska göras innan bistånd får begäras.

Som en följd av att regeringens medgivande avskaffas tas första meningen i andra stycket bort. Paragrafen motsvarar därmed i huvudsak hittillsvarande andra stycket andra, tredje och fjärde meningarna. Ändringarna är endast språkliga. Av paragrafen följer att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen omedelbart ska underrätta regeringen och den andra myndigheten om en begäran om bistånd har gjorts. Regeringen ska då pröva om beslutet att begära bistånd ska undamöjas eller bestå. Biståndet får genomföras trots att regeringen ännu inte har tagit ställning i frågan. Biståndet ska dock omedelbart avbrytas om regeringen beslutar att myndighetens beslut att begära bistånd ska undamöjas.

Denna hemställan har beslutats av chefen för rättsavdelningen Gunilla Hedwall efter föredragning av juristerna Ida Jonzen och Kristina Demierre. I den slutliga beredningen har sektionschefen Sofie Lindblom, gruppchefen Marie Skåninger och handläggaren Fredrik Landberg deltagit. Rikspolischefen har informerats om hemställan.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall
Ida Jonzen och Kristina Demierre

