



Hemställan om ändring i 4 kap. 10 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	3
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete	3
3	BAKGRUND	4
3.1	Internationellt polisiärt samarbete.....	4
3.2	Polisens verksamhet vid Sveriges gränser	5
4	GÄLLANDE RÄTT	5
4.1	Artikel 17 i Prövrådsbeslutet	5
4.2	Artikel 3 i Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge	6
4.3	Lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete	6
4.4	Polisiära befogenheter i gränsnära områden	8
4.5	Pågående lagstiftning	9
5	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	9
5.1	Utländska tjänstemän ska kunna tilldelas de befogenheter som samarbetet kräver.....	9
5.2	Befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden bör kunna överlåtas om samarbetet kräver det.....	10
6	KONSEKVENSER	12
7	IKRAFTTRÄDANDE	13
8	FÖRFATTNINGSKOMMENTAR	13
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete	13

1 Sammanfattning

Polismyndigheten hemställer om att lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) ändras på så sätt att utländska tjänstemän får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet och operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet. Ändringen innebär att befogenheterna även får ges vid samarbete enligt avtalet med Norge om särskilda insatsgrupper.

Den föreslagna regleringen bedöms som mer ändamålsenlig än dagens reglering. Polismyndigheten ser behov av att få överlåta alla lämpliga befogenheter som krävs vid gemensamma insatser och operationer i gränsnära områden. Detta bedöms som särskilt viktigt för en effektiv bekämpning av den ökande organiserade brottsligheten över Sveriges gränser. Det är därför av stor vikt att polisen ges förutsättningar att kunna använda sig av alla tillgängliga verktyg inom ramen för internationellt polisiärt samarbete.

Polismyndigheten har berett Säkerhetspolisen tillfälle att lämna synpunkter på hemställan och Säkerhetspolisen har inte haft några synpunkter.

2 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap

10 §

Utländska tjänstemän får ges polisiära befogenheter vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet och vid operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet. För att få ges sådana befogenheter ska tjänstemännen vara polismän respektive ha polisiära befogenheter i sina hemstater.

Tjänstemännen får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387) och de befogenheter som en svensk polisman har att

Tjänstemännen får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387), *enligt lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden* och de befogenheter som en svensk polisman har att

1. gripa någon enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,
2. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,
3. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken, och
4. besluta om kroppsvisitation enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken.

Vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet ska befogenheterna i regel utövas i närvaro av svenska polismän.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

3 Bakgrund

3.1 *Internationellt polisiärt samarbete*

Sverige deltar i ett omfattande internationellt polissamarbete tillsammans med andra staters brottsbekämpande myndigheter och mellanfolkliga organisationer. De svenska myndigheterna ska som utgångspunkt klara av sina uppdrag på egen hand. Den ökade gränsöverskridande brottsligheten ställer dock allt större krav på internationell samverkan. Ett väl fungerande internationellt samarbete förändrar inte polisens uppdrag utan kompletterar det, framför allt i situationer där uppdraget kan utföras på ett bättre sätt genom internationell samverkan.

Det internationella polissamarbetet består till stor del av informationsutbyte med andra länder. På senare år har det operativa samarbetet dock fått en allt större betydelse för Polismyndigheten. Prümrådsbeslutet¹ och Atlasrådsbeslutet² införde nya möjligheter att bedriva operativt polissamarbete mellan EU:s medlemsländer. Rådsbesluten medförde bl.a. större möjligheter att genomföra gemensamma insatser med andra länders brottsbekämpande myndigheter samt operationer med andra länders särskilda insatsgrupper. Sverige har också tecknat ett bilateralt avtal med Norge om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper som motsvarar samarbetet enligt Atlasrådsbeslutet (fortsättningsvis avtalet med Norge).³

Bestämmelserna om samarbete enligt Prümrådsbeslutet innebär att polisen får samarbeta med utländska brottsbekämpande myndigheter i Sverige inom ramen för gemensamma insatser där utländska tjänstemän deltar. Syftet ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Enligt reglerna om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge får svenska och utländska insatsgrupper genomföra operationer där utländska tjänstemän deltar och agerar i en stödfunktion i syfte att bekämpa terroristbrott. Även om Atlasrådsbeslutet omfattar andra krissituationer än terroristbrott har den svenska lagstiftaren avgränsat samarbetet i Sverige till bekämpningen av terroristbrott.

Den absolut vanligaste typen av operativt polissamarbete som sker i Sverige är gemensamma insatser enligt Prümrådsbeslutet. Majoriteten av insatserna har inrättats tillsammans med polismyndigheterna i Norge respektive Finland och har genomförts i områ-

¹ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

² Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.

³ Avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer (SÖ 2020:9).

den nära gränsen. Mellan 2019 och 2025 har Polismyndigheten ingått ett 40-tal överenskommelser om gemensamma insatser i Sverige, varav 21 stycken med Norge och 9 stycken med Finland.

Polismyndigheten har hittills inte begärt bistånd enligt Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge. Såvitt myndigheten känner till har inga operationer med utländska tjänstemän hittills ägt rum i Sverige inom ramen för dessa samarbeten.

3.2 Polisens verksamhet vid Sveriges gränser

Polisen ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare ska polisen övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat. Polisens verksamhet i gränsnära områden skiljer sig inte nämnvärt från sådant arbete i övriga landet även om vissa riktade insatser förekommer mot viss typ av brottslighet.

Arbetet i gränsnära områden är ett prioriterat fokusområde för berörda lokalpolisområden. Insatser kan utföras i samarbete med utländsk polis vilket bl.a. sker med polismyndigheterna i Finland och Norge genom gemensamma insatser enligt Prümrådsbeslutet. Den största delen av arbetet sker dock inom ramen för ordinarie verksamhet. Kontroller i gränsnära områden inriktar sig både mot inhemsk organiserad brottslighet där lokala nätverksaktörer rör sig över gränsen och mot internationella brottsaktörer. Inre utlänningskontroller görs i samband med selektiva kontroller enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Eda-Eidskog polisstation är ett viktigt exempel på det gränsöverskridande samarbetet. Polisstationen som invigdes i september 2025 ligger mitt på den svensk-norska gränsen och delas mellan de svenska och norska polis- och tullmyndigheterna. Syftet med den gemensamma polisstationen är att stärka samarbetet mellan Sverige och Norge mot gränsöverskridande brottslighet med fokus på organiserad kriminalitet, narkotika, vapen och fordonsstölder.

Gränspolisverksamheten har sitt huvudsakliga uppdrag i gränsnära områden och är inte frånkopplad från ordinarie polisverksamhet. I arbetet ingår bl.a. inre utlänningskontroller. Kontroll av rese- och identitetshandlingar kan generera underrättelseuppslag som tillsammans med övriga observationer kan ge upphov till misstanke om brott.⁴

4 Gällande rätt

Denna hemställan avser polisens operativa samarbeten som grundar sig i artikel 17 i Prümrådsbeslutet, artikel 3 i Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer.

4.1 Artikel 17 i Prümrådsbeslutet

Artikel 17 i Prümrådsbeslutet reglerar gemensamma insatser mellan EU:s medlemsstater inom ramen för fördjupat polissamarbete. De behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser kan inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma in-

⁴ SOU 2021:92, s. 197.

satser där utsedda tjänstemän från andra medlemsstater deltar i insatser på en annan medlemsstats territorium. Gemensamma insatser kan genomföras för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förebyggande av brott.

Den medlemsstat där de gemensamma insatserna äger rum (värdstaten) får ge andra medlemsstaters tjänstemän rätt att utöva verkställande befogenheter antingen i enlighet med sin nationella lagstiftning eller i enlighet med den utsändande medlemsstatens lagstiftning. Befogenheterna får endast utövas under överinsyn av och i regel i närvaro av värdstatens tjänstemän. De utländska tjänstemännen ska lyda under lagstiftningen i värdstaten som ska ansvara för deras handlingar. Tjänstemännen ska iaktta de anvisningar som meddelas av värdstatens behöriga myndighet.

4.2 Artikel 3 i Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge

Artikel 3 i Atlasrådsbeslutet reglerar bistånd mellan EU-ländernas särskilda insatsgrupper. En medlemsstat kan begära att få bistånd av en särskild insatsgrupp i en annan medlemsstat för att hantera en krissituation genom en begäran via behöriga myndigheter. Den anmodade medlemsstaten får fritt besluta att bevilja eller avslå en sådan begäran eller föreslå någon annan typ av bistånd.

Biståndet kan bestå av tillhandahållande av utrustning, expertis eller genomförande av operationer på den medlemsstatens territorium. Vid operationer på den ansökande statens territorium ska de bistående tjänstemännen bemyndigas att agera i en stödfunktion och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att lämna det begärda biståndet. De bistående tjänstemännen ska operera på den ansvariga medlemsstatens ansvar, under dess bemyndigande och ledning samt i enlighet med den ansvariga statens lagstiftning. De ska operera inom ramen för sina befogenheter enligt sitt lands nationella lagstiftning.

Artiklarna 4–7 i avtalet med Norge ger motsvarande befogenheter och förutsättningar för bistånd i förhållande till Norge som artikel 3 i Atlasrådsbeslutet.

4.3 Lagen och förordningen om internationellt polisiärt samarbete

Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i LIPS och den tillhörande förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete (FIPS). Utöver rådsbesluten genomför dessa författningar bestämmelser om operativt samarbete i Schengenkonventionen, avtalet med Danmark om polissamarbete i Öresundsregionen och avtalet med Finland om polissamarbete i gränsområdet.

Regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära bistånd enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet (4 kap. 1 § LIPS), enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet (4 kap. 4 § LIPS) och enligt avtalet med Norge (4 a kap. 1 § LIPS).

Bistånd enligt Prümrådsbeslutet kan bestå av inrättandet av gemensamma patruller eller genomförandet av andra gemensamma insatser där utländska tjänstemän deltar. Biståndet får begäras om det är lämpligt och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (4 kap. 2–3 §§ LIPS).

Bistånd enligt Atlasrådsbeslutet ska lämnas till en svensk särskild insatsgrupp och kan bestå av utrustning, expertis eller genomförandet av operationer där utländska tjänstemän agerar i en stödfunktion (4 kap. 4 § LIPS). För att myndigheterna ska få begära sådant bistånd ska regeringen ha lämnat sitt medgivande, förutom i brådskande fall då regeringen ska pröva om beslutet att begära bistånd ska undanröjas eller bestå. Bistånd får begäras om det är lämpligt och för att förhindra eller ingripa mot en handling som omfattas av terroristlagstiftningen. Det innefattar också försök, förberedelse till, stämpling till eller underlåtenhet att avslöja sådant brott (4 kap. 5–6 §§ LIPS).

Bistånd enligt avtalet med Norge ska lämnas till en svensk särskild insatsgrupp och kan bestå av utrustning, expertis eller genomförandet av operationer där norska tjänstemän agerar i en stödfunktion. Bestämmelserna i 4 kap. 5–11 §§ LIPS om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet ska också tillämpas på samarbete enligt avtalet med Norge (4 a kap. 1–2 §§ LIPS).

Regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlåta förvaltningsuppgifter till andra stater vid samarbete enligt Prövrådsbeslutet eller Atlasrådsbeslutet (4 kap. 7 § LIPS). Uppgifterna får i de fall som avses i 4 kap. 10 § LIPS innefatta myndighetsutövning.

Innan ett samarbete enligt Prövrådsbeslutet eller Atlasrådsbeslutet påbörjas ska en överenskommelse ingås med den andra staten. En överenskommelse som innebär att utländska tjänstemän ska delta i samarbete i Sverige ska avse en särskild insats som är klart avgränsad och regleras bl.a. det särskilda syftet med samarbetet, vilka utländska tjänstemän som ska delta och vilka befogenheter de utländska tjänstemännen ska ha (4 kap. 8 § LIPS).

Utländska tjänstemän får delta i samarbete enligt Prövrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet om de är lämpliga för uppgiften och anställda vid en samverkande myndighet. Tjänstemännen ska stå under ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (4 kap. 9 § LIPS).

Utländska tjänstemän får ges polisiära befogenheter vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prövrådsbeslutet och vid operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet. Tjänstemännen ska vara polismän respektive ha polisiära befogenheter i sina hemstater. Vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prövrådsbeslutet ska befogenheterna i regel utövas i närvaro av svenska polismän (4 kap. 10 § LIPS).

Tjänstemännen får enligt 4 kap. 10 § LIPS ges följande befogenheter som en svensk polisman har:

- Befogenheter enligt polislagen (1984:387).
- Gripa någon enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken.
- Ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken.
- Förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken.
- Besluta om kroppsvisitation enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken.

Utländska tjänstemän som getts befogenheter enligt 4 kap. 10 § LIPS har samma rätt att använda tjänstevapen och annan liknande utrustning som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning. Andra utländska tjänstemän får bara använda tjänstevapen och annan liknande utrustning i nödvärnssituationer. För att få användas ska utrustningen motsvara den utrustning svenska polismän använder (4 kap. 11 § LIPS).

Frågan om svenska myndigheters bistånd till andra länder enligt Prövrådsbeslutet, At-lasrådsbeslutet och avtalet med Norge regleras av FIPS.

4.4 Polisiära befogenheter i gränsnära områden

Lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden med tillhörande förordning (2023:475) trädde i kraft den 1 augusti 2023. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden.

Med gränsnära områden avses i lagen följande platser och områden i närheten av dem:

- Flygplatser och hamnar som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik.
- Järnvägsstationer som har direkt förbindelser med utlandet för kommersiell passagerartrafik.
- Broar för vägtrafik till och från utlandet.
- Gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Av 3–5 §§ och 7 § framgår särskilda befogenheter vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden. En polisman eller en kustbevakningstjänsteman får vidta kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, trots att det saknas anledning enligt tredje stycket i samma paragraf (3 §). Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. Om utlänningskontrollen inte överlämnar handlingar på begäran får polismannen eller kustbevakningstjänstemannen vid behov kroppsvisitera eller genomsöka transportmedel för att söka efter sådana handlingar (5 §). Vidare får de stoppa transportmedel för att genomföra en kontroll (7 §).

Av 8 § framgår befogenheterna för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden. Enligt första stycket får en polisman eller en tulltjänsteman kroppsvisitera en person eller genomsöka ett transportmedel i direkt samband med inresa till eller utresa från landet. En polisman får vidta åtgärderna endast i fråga om brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. En tulltjänsteman får vidta åtgärderna endast i fråga om utförelsehäleri.

Kroppsvisitation enligt 5 och 8 §§ avser samma som i rättegångsbalken, dvs. undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt undersökning av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.⁵

Befogenheterna enligt 3–5, 7 och 8 §§ får tillämpas även utanför ett gränsnära område om det sker i direkt samband med förföljandet av en person som avviker från ett påbörjat ingripande (9 §).

⁵ Prop. 2022/23:109 s. 48 f.

10 § reglerar närmare verkställigheten av kroppsvsitation enligt lagen. 11 § reglerar dokumentationskravet vid ingripanden och 12–13 §§ reglerar kamerabevakningen i gränsnära områden.

Förordning (2023:475) om polisiära befogenheter i gränsnära områden kompletterar lagen. Enligt förordningen får inre utlänningskontroller med stöd av 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden genomföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område.

Generellt tillämpliga befogenheter vid inre utlänningskontroller

Bestämmelser om generellt tillämpliga befogenheter vid inre utlänningskontroll finns i UtIL och avser omhändertagande av pass, fotografering och tagande av fingeravtryck (9 kap. 4 a, 8, 8 b, 8 f och 8 h §§ UtIL). Dessa befogenheter gäller även vid en kontroll som vidtas enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden eftersom kontrollen är att betrakta som en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena UtIL.⁶

4.5 Pågående lagstiftning

Regeringen har nyligen överlämnat en proposition till riksdagen om stärkt återvändande-verksamhet.⁷ I propositionen föreslås bl.a. att lydelsen i 9 kap. 9 § UtIL tredje stycket ändras och gör om det grundläggande kravet för inre utlänningskontroll. Enligt förslaget får kontrollåtgärder vidtas om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet, istället för dagens reglering som kräver grundad anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet eller särskild anledning till kontroll. Vidare föreslås en ny bestämmelse om möjligheten att omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en inre utlänningskontroll. Ändringarna föreslås träda i kraft den 13 juli 2026.

De föreslagna ändringarna påverkar 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden på så sätt att hänvisningen till 9 kap. 9 § tredje stycket UtIL får en annan betydelse än tidigare. Den föreslagna möjligheten att omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning kommer att vara möjlig även vid kontroll med stöd av 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.⁸

5 Överväganden och förslag

5.1 Utländska tjänstemän ska kunna tilldelas de befogenheter som samarbetet kräver

Grundregeln är att svenska myndigheter ska klara av att sköta sina uppgifter utan bistånd från andra länder. Sedan genomförandet av Prömrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge har både brottsligheten och förutsättningarna för brottsbekämpningen ändrats. Den gränsöverskridande karaktären av brottslighet, särskilt den organiserade brottsligheten, har skapat ett större behov av att samarbeta med utländska myndigheter. Denna utveckling har lett till att internationellt polissamarbete i flera fall är

⁶ Prop. 2022/23:109 s. 47 samt prop. 2023/24:12 s. 21 och 29.

⁷ Prop. 2025/26:263.

⁸ A.a. s. 90.

nödvändigt för att svenska myndigheter ska lyckas med uppdraget. Det gäller i synnerhet brottsbekämpningen vid Sveriges gränser.

Vid genomförandet av Prümrådsbeslutet gav lagstiftaren följande skäl för vilka befogenheter som skulle ges till utländska polismän. Utländska polismän måste kunna ges befogenheter som är anpassade till det samarbete som ska ske. Polismännen bör kunna vidta de åtgärder som samarbetet kräver och ha samma möjligheter som svenska polismän att skydda sig själva och sina kollegor i de utsatta situationer som kan uppstå. Motsvarande skäl gavs gällande befogenheter för utländska tjänstemän som deltar i operationer enligt Atlasrådsbeslutet.⁹ Vad gäller avtalet med Norge konstaterade lagstiftaren att de befogenheter som bör kunna överlåtas är desamma som vid samarbete enligt Atlasrådsbeslutet.¹⁰

Polismyndigheten anser att lagstiftarens tidigare bedömning gäller alltjämt och att utländska tjänstemän fortsatt bör kunna vidta de åtgärder som samarbetet kräver. Detta gäller även nya befogenheter som har tillkommit sedan införandet av rådsbeslutet. Polisen har nyligen fått utökade befogenheter i gränsnära områden för en effektivare brottsbekämpning. Frågan om dessa befogenheter ska tas upp i 4 kap. 10 § LIPS har dock inte behandlats närmare under lagstiftningsprocessen. Polismyndigheten bedömer att avsaknaden av överväganden i denna fråga endast handlar om ett förbiseende.

5.2 Befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden bör kunna överlåtas om samarbetet kräver det

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ger polisen utökade befogenheter vid bl.a. hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet och gränsövergångsställen på allmänna vägar. Dessa områden är typiska platser där gemensamma insatser i Sveriges gränsområden äger rum.¹¹ Befogenheterna innebär utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och att förebygga brott.

Det allt större problemet med olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet har en tydlig koppling till Sveriges gränser. Behovet av åtgärder är därför särskilt starkt i gränsnära områden. Ett effektivt arbete i gränsnära områden, med en ökad risk för ingripanden från myndigheterna, har en avskräckande effekt och leder till att Sverige blir ett mindre attraktivt mål både för kriminella och för utlänningar som avser att resa hit utan att ge sig till känna för myndigheterna. Genom de utökade befogenheterna gav lagstiftaren myndigheterna nya möjligheter att ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott. De utökade befogenheterna skulle också leda till att minska Sveriges behov av gränskontroller vid de inre gränserna, i linje med Europeiska kommissionens rekommendationer om att ge andra polisiära åtgärder företräde framför återinförd gränskontroll.¹²

Alla större insatser enligt Prümrådsbeslutet som har genomförts i Sverige de senaste åren har överlappat de intressen och områden som omfattas av lagen om polisiära befo-

⁹ Prop. 2016/17:139 s. 52 och 63.

¹⁰ Prop. 2019/20:38 s. 24.

¹¹ Sådana insatser har endast handlat om samarbete enligt Prümrådsbeslutet. Hittills har inga gemensamma operationer enligt Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge genomförts i Sverige.

¹² Prop. 2022/23:109 s. 13 f.

genheter i gränsnära områden. Med hänsyn till detta är det naturligt att befogenheterna enligt den lagen bör få överlåtas inom ramen för dessa insatser. I dagsläget tillämpar svenska polismän sådana befogenheter under gemensamma insatser samtidigt som de utländska tjänstemännen inte har samma möjlighet att bistå, även om de alltid står under svensk ledning. Det skapar situationer där de gemensamma insatserna inte kan tas till vara fullt ut i alla delar. Exempelvis kan utländska poliser inte genomföra kroppsvisitation eller genomsöka bilar enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden utan hjälp från svenska polismän, trots att de står under svensk ledning och är i närvaro av svensk polis. I sammanhanget är det också värt att nämna att person- och id-kontroller tas upp som exempel i EU:s vägledning om insatser som kan genomföras enligt Prümrådsbeslutet.¹³

De särskilda befogenheterna i gränsnära områden är även aktuella i fråga om operationer enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge. Sådana operationer, med utländska tjänstemän i stödfunktion, får genomföras för att förhindra eller ingripa mot terroristbrott inklusive bl.a. förberedelse till och underlåtenhet att förhindra sådant brott. Det finns inga hinder mot att sådana operationer skulle kunna genomföras i gränsnära områden. De befogenheter som svenska polismän har enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden är viktiga verktyg för upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet samt brottförebyggande verksamhet. Det talar starkt för att dessa befogenheter kan komma att behövas i operationer som genomförs i gränsnära områden. Enligt gällande regler får dessa befogenheter inte överlåtas till utländska tjänstemän. Det är viktigt att utländska tjänstemän får tilldelas de befogenheter som samarbetet kräver om en operation skulle behöva genomföras i gränsnära områden. Därför bör de utländska tjänstemännen kunna tilldelas samma befogenheter som svenska polismän kan komma att behöva och tillämpa i en sådan operation, särskilt då de utländska tjänstemännen ska agera i stödfunktion.

Polismyndigheten anser att ovannämnda skäl talar starkt för att utländska tjänstemän ska kunna få tilldelas befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden vid gemensamma insatser enligt Prümrådsbeslutet eller operationer enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge. Överlåtelse av sådana befogenheter ska endast vara aktuellt vid gemensamma insatser eller operationer som sker i gränsnära områden.

Alla befogenheter i lagen bör kunna överlåtas

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ger svenska polismän dels befogenheter att genomföra inre utlänningskontroller inklusive åtgärder för att söka efter pass och andra handlingar (3–5 och 7 §§), dels befogenheter att kroppsvisitera eller genomsöka transportmedel för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet (8 §).

Vilka befogenheter som behöver överlåtas till de utländska tjänstemännen inom ramen för de samarbeten som omfattas av denna hemställan varierar. Frågan om befogenheter ska avgöras inför varje enskild insats eller operation och anges i överenskommelsen innan samarbetet påbörjas.¹⁴ De gemensamma insatserna enligt Prümrådsbeslutet som sker i Sveriges gränsområden syftar oftast till att förebygga, upptäcka och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Operationer enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med

¹³ Council document 13887/20, Manual on cross-border operations, s. 34.

¹⁴ 4 kap. 8 § andra stycket 6 lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Norge ska också syfta till att ingripa och förebygga brott, även om det specifikt handlar om terroristbrott. Med hänsyn till syftet med de gemensamma insatserna och operationerna är det naturligt att befogenheterna om kroppsvisitation och genomsökning av transportmedel för förebyggande av brott (8 §) bör kunna överlåtas till utländska tjänstemän vid behov. Frågan om befogenheterna kopplade till inre utlänningskontroller (3–5 och 7 §§) har dock inte ett lika självklart svar.

Befogenheterna om inre utlänningskontroller i gränsnära områden har utöver syftet att motverka olovlig vistelse också blivit ett naturligt verktyg i upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Vidare får dessa kontroller en brottsförebyggande och brottsbekämpande effekt. Med hänsyn till dessa skäl bör dessa befogenheter inte undantas från de befogenheter som kan överlåtas vid samarbeten i gränsnära områden. Polismyndighetens bedömning är att befogenheterna kopplade till inre utlänningskontroller enligt 3 § krävs vid gemensamma insatser enligt Prümrådsbeslutet och att samma befogenheter kan komma att krävas vid eventuella operationer enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge.

Befogenheterna bör inte överlåtas separat utan överlåtelsen ska avse samtliga befogenheter enligt lagen

Lagstiftaren har i fråga om överlåtelser av befogenheter enligt polislagen konstaterat att det är viktigt att befogenheterna är tillräckliga och att regleringen är okomplicerad. Om utländska polismän bedöms behöva befogenheter enligt polislagen, tilldelas de därför typiskt sett samtliga befogenheter enligt den lagen.¹⁵ Polismyndigheten gör en liknande bedömning avseende befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Om utländska tjänstemän bedöms behöva särskilda befogenheter i gränsnära områden bör befogenheterna enligt den lagen inte överlåtas separat. Intresset av en fullständig reglering som är lätt att tillämpa talar för en utformning av bestämmelsen där befogenheterna överlåts genom hänvisning till hela lagen istället för enskilda befogenheter.

Som framgår av LIPS ska en lämplighetsprövning göras innan bistånd begärs av utländska myndigheter. Samarbetet ska ske inom ramen för särskilda insatser och operationer som är klart avgränsade. Det innebär att utländska tjänstemän tilldelas befogenheter endast i särskilda fall. De tjänstemän som kan tilldelas befogenheter ska vara lämpliga för uppgiften och antingen vara polismän eller ha polisiära befogenheter i sina egna länder. Överlåtelsen av befogenheter sker därmed inom avgränsade insatser till en avgränsad krets. Polismyndigheten anser att förslaget inte innebär en allmän utökning av utländska tjänstemäns befogenheter. Förslaget ger möjlighet för svenska myndigheter att få överlåta befogenheter som krävs i samarbetet, i linje med gällande rätt.

6 Konsekvenser

Den föreslagna ändringen förväntas leda till en mer ändamålsenlig reglering, ett effektivare operativt polissamarbete samt i förlängningen en stärkt svensk förmåga att bekämpa brott i Sveriges gränsområden. Förslaget förväntas också få en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet.

¹⁵ Prop. 2016/17:139 s. 52.

Konsekvenser för staten, kommuner, regioner och företag

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser avseende kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner och företag. Förslaget bedöms inte heller ha några andra relevanta konsekvenser för staten, kommuner, regioner och företag. Förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser avseende kostnader eller intäkter för enskilda. Förslaget leder till att utländska tjänstemän får något utökade befogenheter i gränsnära områden vilket kan påverka enskilda. Polismyndigheten bedömer dock att förslaget inte innebär en nackdel för enskilda jämfört med idag. Svenska tjänstemän får redan använda dessa befogenheter i gränsnära områden vilket lagstiftaren har bedömt vara proportionerligt. Utländska tjänstemän tilldelas idag andra polisiära befogenheter om det är lämpligt och samarbetet kräver det. Samma bedömning kommer fortsätta att göras efter den föreslagna ändringen.

Konsekvenser om förslaget inte genomförs

Polismyndigheten bedömer att det kommer att vara svårt att nå målen med gemensamma insatser och operationer om förslaget inte genomförs. Att inte kunna överlåta de befogenheter som samarbetet kräver kommer fortsätta att utgöra hinder för ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete vid Sveriges gränser.

Som beskrivits i denna hemställan har det uppstått en skillnad i vilka befogenheter som behövs inom ramen för gemensamma insatser i Sveriges gränsområden och vilka befogenheter som myndigheten får överlåta till de utländska tjänstemännen. Denna skillnad har bidragit till uppfattningen att reglerna om överlåtelse av befogenheter inte är ändamålsenliga, eftersom hälften av styrkan i de gemensamma insatserna inte kan arbeta tillräckligt effektivt. Om Polismyndigheten inte får överlåta de befogenheter som krävs riskerar det att urholka samarbetet med Sveriges grannländer. Ett ineffektivt polissamarbete vid gränserna riskerar i längden att öka den gränsöverskridande brottsligheten.

Utvärdering av konsekvenserna

Polismyndigheten avser att utvärdera konsekvenserna av lagändringen efter ett antal genomförda gemensamma insatser och operationer som påverkas av den föreslagna ändringen. Myndigheten kan dock inte närmare ange tid för utvärdering då det inte är möjligt att förutse när sådana insatser kommer att ske.

7 Ikraftträdande

Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 oktober 2026. Det bedöms inte behövas några övergångsbestämmelser.

8 Författningskommentar

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

4 kap.

10 § Utländska tjänstemän får ges polisiära befogenheter vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet och vid operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet. För att få ges sådana befogenheter ska tjänstemännen vara polismän respektive ha polisiära befogenheter i sina hemstater.

Tjänstemännen får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387), *lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden* och de befogenheter som en svensk polisman har att

1. gripa någon enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,
2. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,
3. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken, och
4. besluta om kroppsvisitation enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken.

Vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet ska befogenheterna i regel utövas i närvaro av svenska polismän.

Paragrafen behandlar befogenheter för utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt Prömrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. Av 4 a kap. 2 § framgår att bestämmelsen också ska tillämpas på samarbete enligt avtalet med Norge. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Andra stycket ändras på så sätt att utländska tjänstemän, utöver befogenheter enligt polislagen (1984:387) och vissa befogenheter enligt rättegångsbalken, också får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt *lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden*. Dessa befogenheter handlar om att vidta inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen (2005:716), kroppsvisitera och genomsöka transportmedel för att söka efter pass och andra handlingar vid sådan kontroll samt stoppa transportmedel för att genomföra kontrollen (3–5 och 7 §§ *lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden*). Vidare handlar det om befogenhet att kroppsvisitera och genomsöka transportmedel i direkt samband med in- eller utresa, i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år (8 § *lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden*).

Frågan om polisiära befogenheter bör överlåtas får avgöras utifrån vilket samarbete som ska ske. Samarbete som sker i gränsnära områden inom ramen för gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prömrådsbeslutet samt operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge är sådant att utländska tjänstemän typiskt sett behöver befogenheter enligt *lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden*. Om en tjänsteman ges sådana befogenheter, bör han eller hon ges samtliga befogenheter enligt den lagen.

Överlåtelse av befogenheter enligt *lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden* till utländska tjänstemän ska endast vara aktuellt vid gemensamma insatser eller operationer som sker i sådana gränsnära områden som framgår av 2 § samma lag. De tilldelade befogenheterna får i huvudregel endast tillämpas i ett sådant gränsnära område. I enlighet med 9 § samma lag får dock en utländsk tjänsteman tillämpa befogenheterna enligt 3–5, 7 och 8 §§ även utanför området, om tjänstemannen omedelbart följer efter en person som lämnar ett gränsnära område innan ingripandet mot honom eller henne har slutförts.

Eftersom inre utlänningskontroller enligt 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden är att betrakta som en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen, blir allmänna bestämmelser enligt utlänningslagen gällande vid sådana kontroller (bl.a. proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 8 § utlänningslagen). Det innebär också att generellt tillämpliga befogenheter vid inre utlänningskontroller avseende omhändertagande av pass, fotografering och tagande av fingeravtryck blir aktuella för utländska tjänstemän (9 kap. 4 a, 8, 8 b, 8 f och 8 h §§ utlänningslagen). Övriga förfaranderegler kring de aktuella befogenheterna gäller också för utländska tjänstemän, såsom verkställighet av kroppsvisitation och dokumentation enligt 10–11 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Första och tredje styckena är oförändrade och kommenteras i prop. 2016/17:139 s. 99 f.

Denna hemställan har beslutats av rättschefen Gunilla Åsenius efter föredragning av juristen Bugra Yilmaz. I den slutliga beredningen har tf. sektionschefen Anna Westin och gruppchefen Lisa Sjöstrand deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Åsenius

Bugra Yilmaz